الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

إعداد
رنا إبراهيم أحمد الخطيب

المشرف
الدكتور نوفان منصور العجارمة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون

كلية الدراسات العليا
الجامعة الأردنية

أيار، 2011

كلية الدراسات العليا
الجامعة الأردنيـــــة

نموذج رقم (١١/أ)
قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة/الأطروحة (الوسائل القانونية لضمان تنفيــذ الاحكـــام القــضائية الاداريـــة وأجيزت بتاريخ ١٠/٥/٢٠١١

أعضاء لجنة المناقشـــــــــة	التوقيـــــــــع
الدكتور نوفان عقيل العجارمة، مشرفا أستاذ مساعد – القانون الاداري	....
الدكتور عوض عبد العزيز الزعبي ، عضواً أستاذ مشارك – قانون اصول محاكمات مدنية	....
الدكتور سامي حمدان الرواشدة ، عضواً أستاذ مساعد– القانون الجنائي	....
الدكتور عيد احمد الحسبان ، عضواً استاذ مشارك – القانون الدستوري (جامعة آل البيت)	....

إهـــداء

يا من أحمل اسمك بكل فخر
يا من يرتعش قلبي لذكرك
يا من أودعتني لله
أبي
أهدي هذا الجهد لروحك الطاهرة

يا من بها أكبر وعليها أعتمد ..
يا من تنير دربي بالحب والأمل ..
يا من كان دعاؤها سر نجاحي ..
أمي
أهدي لك هذا النجاح

شكـــر وتقدير ...

إلهـي لا تطيـب اللحظـات إلا بـذكرك .. ولا يطيـب العمـل إلا بطـاعتـك .. ولا يطيب النجاح إلا بشكرك.. فالشكر لله وحده دائمًا وأبداً

استاذي الفاضـل الـذي سـاندنـي بكـل اقتـدار .. وقـدّم الـدعم الكثيـر لإتمـام هـذه الرســالة .. الــدكتور نوفــان العجارمـــة . . . كـــل الـــشكر والتقـــدير ..

لكل من كان عوناً وسنداً لي .. وقدم لي المساعدة .. شكرًا جزيلاً

أما الشكر الذي من النوع الخاص أتوجه بـه إلـى كل من لم يقف إلـى جانبي ، ومـن وقـف فـي طريقـي وعرقـل مـسيرة بحثـي ، فلـولا وجـودهم لمـا أحسست بمتعـة البحـث ، ولا حـلاوة المنافسة الإيجابيـة، ولـولاهم لمـا وصـلت إلـى مـا وصلت إليه فلهم منـي كل الشكر . .

الفهرس

الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

إعداد

رنا إبراهيم الخطيب

المشرف

الدكتور نوفان العقيل العجارمة

الملخص

تبرز أهمية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن محكمة العدل العليا في مواجهة الإدارة كضمان قانوني لتحصيل حقوق الأفراد المتضررين من أعمال الإدارة وقراراتها، والتي تعتبر كفيلة بإجبار جميع أطراف التركيبة المتداخلة في هذه العملية على حسن تنفيذ التزاماتهم الملقاة على عاتقهم، سواء أكانت الإدارة بكوادرها وموظفيها ... أو الأفراد الذين يتعاملون معها، كما تبرز أهميتها أيضا كآلية فاعلة في مجال تحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة الحقوق لأصحابها والحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة، وتأسيساً على هذا الدور الفاعل الذي تلعبه الأحكام القضائية الإدارية في دعم الائتمان الاجتماعي في العلاقات الداخلية، توجّب حمايتها من كل ما يمكن أن يعيق تنفيذها بصورة حسنة صادقة بعيداً عن كل ما يعكّر مسارها من مماطلة أو تسويف أو تجاهل من قبل الإدارة، وبذلك يقتضي منا البحث في كل تفصيل يمكن أن يعرقل سير هذه العملية ويؤثر عليها، لذا قمنا بتخصيص هذه الدراسة لبحث ماهية دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء والتي تعطى المتضرر من قرارات الإدارة حق اللجوء للقضاء والطعن بقرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء سواء أكان قرارها إيجابيا برفض التنفيذ أو تنفيذ الحكم تنفيذا ناقصا، أو في صورة قرار سلبي مثل سكوت الإدارة أو عدم استجابتها لتنفيذ حكم الإلغاء، والامتناع المعتد به قانونا وواقعا كموجب لتعطيل تنفيذ القرار الإداري استنادا إلى حجية الشئ المقضي به والذي يشكل عماد النظام القضائي، وآثاره القانونية المترتبة على اعتباره كذلك، والوسائل العملية والقانونية البديلة التي يمكن اللجوء لها للتصدي لهذا الامتناع وتحجيم آثاره،

والمسؤولية التي قد تترتب على الإدارة جراء هذا الامتناع سواء كانت مسؤولية مدنية أو جزائية أو تأديبية أو سياسية، وعليه فقد تناولت هذا الموضوع مقسمة هذه الرسالة إلى فصلين، حاولت من خلالها تحديد الأبعاد القانونية لهذا الموضوع.

وتحدثت هذه الدراسة عن ماهية دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، تكييفه القانوني، والأساس القانوني الذي استند إليه الطاعن عند رفع دعوى الإلغاء، وحجية الحكم الصادر في هذه الدعوى، والاختصاص القضائي لنظر هذه الدعوى وموقف محكمة العدل العليا منه.

وتناولت لاحقا المسؤولية المدنية التي تترتب على الإدارة جراء عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، والاختصاص القضائي في نظر دعوى المسؤولية المدنية وأساسها القانوني وسلطة القاضي في دعوى التعويض الناجمة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية .

وتحدثت عن المسؤولية الجزائية للموظف العام الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي من حيث أركانها والعقوبة التي تفرض على الموظف في حال ثبوت هذه المسؤولية ونهوض أركانها في مواجهته.

وعالجت أمكانية مساءلة الإدارة سياسيا وتأديبياً، سياسياً من حيث أساسها القانوني ووسائل تفعيلها وآلية تفعيل هذه المساءلة، وتأديبيا من حيث تعريف الجريمة التأديبية وماهيتها وأركان هذه الجريمة والسلطة المختصة لتحريك المساءلة التأديبية والجزاءات التأديبية المفروضة في مواجهة الموظف المخالف الذي ارتكب أي مخالفة تأديبية أو مسلكية.

واستندت هذه الدراسة إلى مذهب مزجي بين منهجي التحليل والتأصيل، تحليل للنصوص القانونية الناظمة لموضوع الدراسة (نصوص قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 ونصوص قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 والقانون المدني رقم 43 لسنة 1976 ونظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان) والأحكام المتعلقة بها، وتأصيل للمفاهيم والمصطلحات القانونية والفقهية المتعلقة بموضوع الدراسة والشروط الواجب توافرها فيها.

وخلصت الدراسة في النهاية إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تمثل أهمها بالخروج بضرورة أيجاد تقنين لوسائل التنفيذ فيما يتعلق بالأحكام القضائية الإدارية وإيجاد جهة مختصة بتنفيذ هذه الأحكام، لتحديد الالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة في تنفيذ هذه الأحكام وتحديد صلاحياتها التقديرية في هذا السياق، وتقييدها بمدة زمنية للمباشرة في أعمال منطوق الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، وتوصلت إلى الحاجة لتعديلٍ تشريعي يتضمن تنظيماً للمسائل المتعلقة بمسؤولية الإدارة وموظفيها في حال الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو تنفيذه ناقصا أو اللجوء إلى تجديد القرار الإداري كوسيلة للتحايل على الحكم الذي صدر بإلغائه، ليكون لذلك انعكاس ايجابي على الحياة الإدارية والاجتماعية الداخلية، وبث الأمان والاطمئنان بين أطراف هذه التركيبة من أفراد وإدارة عامة، وضرورة خلق بيئة واعية لأهمية ما يصدر عن محكمة العدل العليا من أحكام قضائية متعلقة بالنظام العام وأهمية إنفاذها وكل ما يتعلق به لدى جميع الأطراف المعنية.

المقدمة

إن الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها إنما تتركز في خضوعها للقانون، فيما تأتيه من أعمال وتتخذه من إجراءات وتصرفات وما تتمتع به من امتيازات.

وهذه الضمانة متحققة في الوقت الحاضر، بفضل الأخذ بمبدأ هام هو مبدأ المشروعية، الذي أصبح طابعا مميزا للدولة الحديثة فقد انتهت العهود التي كانت فيها الدولة مستبدة لا يخضع فيها الحكام للقانون وكانت تسمى بالدولة البوليسية، وحلت محلها في العصر الحديث الدولة القانونية وهي التي يخضع فيها الحكام والمحكومين للقانون، ومن ثم تلتزم السلطات الحاكمة شأنها في ذلك شأن الأفراد المحكومين بإطاعة أوامره ونواهيه والخضوع لقواعده والتزام أحكامه، حيث تصدر الإدارة في سبيل تنفيذ أعمالها المنوطة بها؛ لتحقيق الصالح العام ولضمان سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، قرارات عن ذوي الشأن متمتعة بشروط معينه للقول بقانونيتها، بأن تصدر عن المرجع المختص، وفقا للإجراءات والأشكال المقررة، وان يرد محل جائز قانونا، وان تستهدف الإدارة بتصرفها تحقيق الغاية التي من اجلها منحت الحق في ممارسة هذا التصرف، حيث تخضع هذه التصرفات لمبدأ هام يعد عصب الحياة الإدارية، هو مبدأ المشروعية.

ويعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة؛ ذلك انه وبتطبيقه يعني أيجاد الغطاء القانوني لتصرفات القائمين على الوظيفة العامة وإسباغ الشرعية القانونية على القرارات التي تصدر من قبلهم.

ويترتب على الإدارة التزامين متكاملين لدى خضوعها للقانون، يضع احدهما – وهو الأول– التزاما سلبيا على عاتق الإدارة بأن لا تخالف أحكام القانون، ويضع الثاني على عاتقها التزاما ايجابيا، بان يكون عملها مستندا إلى القانون بمعناه الواسع وبصفة عامة، أي مستندا إلى

أساس من القانون يجيزه سواء أكان هذا الأساس قاعدة مكتوبة أم قاعدة عرفية أم مبدأ قانونيا عاما[1].

وتخضع قرارات الإدارة للرقابة القضائية – محكمة العدل العليا- لفحص مشروعيتها ومدى التزامها بحدود القانون للقول بشرعيتها. حيث يطعن بها من قبل صاحب المصلحة أمام محكمة العدل العليا بدعوى إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته- مشوبا بعيب من عيوب الإلغاء- .

ويرى غالبية الفقه أن دعوى الإلغاء من الدعاوى الموضوعية لأنها تحمي المراكز القانونية الموضوعية وهي تلك المراكز التي تتأتى مباشرة من القاعدة القانونية التي يضعها المشرع في القانون، والقاعدة القانونية بطبيعتها عامة ومجردة، فمضمون هذا المركز عام بالنسبة للجميع، لا يختلف من حالة إلى أخرى بالنسبة للمجموعة المتماثلة في الظروف القانونية وتتم هذه الحماية من خلال التصدي للقرارات المخالفة للمشروعية الإدارية فهي تخاصم القرار الإداري غير المشروع بقصد رده إلى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية سواء تعلقت المخالفة بالشكل أو الموضوع.[2]

ولكون قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء –عند النظر في مشروعية القرارات الإدارية – تبعا لذلك هو قضاء موضوعي ؛ فإن هذا القضاء لا يهدف إلا إلى إلغاء قرار إداري أصدرته الإدارة . فإذا وجدت المحكمة أن القرار مخالف للقانون قضت بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى بيان نطاق المركز القانوني للطاعن ودون أن تبين للإدارة صراحة ما هو الحل الصحيح وهذا ما يميز قضاء الإلغاء عن القضاء الكامل فهو على العكس من ذلك تماما، فإن المحكمة لا تلغي فيه قرار الإدارة فحسب ولكنها تتعدى ذلك إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن وبيان الحل الصحيح في المنازعة.

---

[1]. حافظ، محمود- [1]**القضاء الإداري في الأردن**- الطبعة الأولى ، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص11.

[2]. الشوبكي ، عمر ، (1982) **مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها،** الأردن/عمان ، ص 109.

وكنتيجة حتمية لكون قضاء محكمة العدل العليا قضاء إلغاء ولكون دعوى الإلغاء دعوى موضوعية يتم فيها مخاصمة القرار الإداري فإن الحكم الصادر من المحكمة يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة لا تقتصر على أطراف النزاع وفي ذلك خروج عن الأصل العام[1]؛ لأنها وكما تم الإشارة إليه تحمي المراكز القانونية الموضوعية وليس مراكز قانونية شخصية، ومن ثم إذا حكم بإلغائه فإن ذلك يعد إعداما وهدما للقرار الإداري في مواجهة الكافة واعتباره كان لم يكن من تاريخ إصداره.[2]

وبالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا الحالي فإن الحكم الصادر عن المحكمة في موضوع دعوى الإلغاء هو حكم قطعي يحوز حجية الأمر المقضي به وعلى كلا الأطراف احترامه والنزول عليه[3]، فإذا صدر الحكم لمصلحة الإدارة بمعنى أن القرار المطعون فيه غير مشوب بعيب من عيوب الإلغاء فإن ذلك لا يثير أية مشكلة حيث أن الإدارة تقوم بتنفيذ هذا الحكم بجميع طرق تنفيذ الأحكام العادية والمنصوص عليها في القانون أما وان صدر الحكم بالإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ففي هذه الحالة يمكن تصور إحدى الأمرين : الأول نزول الإدارة على حكم المحكمة وتنفيذه بحسن نية واحترامها لحيازة الحكم حجية الأمر المقضي به وهذا هو الأصل، والأمر الثاني هو تعنت الإدارة وامتناعها سواء أكان امتناع سلبي أو إيجابي أو تباطؤها عن التنفيذ فعندها تكون الإدارة قد ارتكبت مخالفة للقانون تنشأ بها مسؤولية الإدارة لصالح من صدر الحكم لمصلحته.

---

1. **قانون البينات رقم 30 لسنة 1952 وفق تعديلات 16 لسنة 2005**، المادة رقم 41:"....ولا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلا و سببا "

2. كنعان ، نواف، القضاء الإداري ، (2006) **القضاء الإداري**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى ، ص 381

3. **قانون محكمة العدل العليا رقم12 لسنة 1992** ، المادة 26/ب تنص على :" ب- يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

مشكلة الدراسة وأهميتها وأهدافها:

يقوم مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية و الوظيفة القضائية في حدوده التقليدية على عنصرين أساسيين هما : استقلال الادراة في موجهة القضاء , واستقلال القضاء في مواجهة الإدارة . فبينما تختص الادراة بالأعباء الإدارية يختص القضاء بإنزال حكم القانون على ما يعرض عليه من منازعات؛ كضمانه لمبدأ المشروعية بأن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة وأيا كان شكلها (مكتوبة وغير مكتوبة)، وأيا كان مصدرها في حدود مراعاة الهرم التشريعي (دستور، قانون، أم أنظمة و تعليمات)، وأيا كان تصرف الإدارة وعملها (قانونياً أم مادياً)، و نتيجةً لاستقلال الإدارة في مواجهة القضاء، فإن القاضي وهو ليس من رجال الإدارة لا يملك أن يقرر بدلاً من الإدارة ولا أن يصدر لها أمراً للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، كما أنه لا يملك الحلول محل الإدارة في مجال سلطتها المقيدة , وكل ما في الأمر سلطة التعقيب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية وتبين حكم القانون فيما هو معروض عليها من ذوي الشأن، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح ، فإذا صدر حكم لصالح الإدارة ، فإن الإدارة تستطيع تنفيذ الحكم بعد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها فتلجأ إلى الحجز و الخصم ، كما تستطيع أن تلجأ إلى وسائل التنفيذ المباشر الأخرى ، وبهذا فإن الحكم الصادر لمصلحة الإدارة لا يثير أي مشكلة تتعلق بالتنفيذ .

أما إذا كان الحكم قد صدر في مواجهة الإدارة ، فإنمتعددة، يتوقف في حقيقة الأمر على حسن نية الإدارة نظراً لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة ، وانعدام وسائل التنفيذ المباشر في مواجهتها في الوقت الذي يحظر فيه على القاضي التدخل في عمل الإدارة و الحلول محلها . وقد يأخذ تعنت الإدارة وامتناعها عن التنفيذ صورٍ متعددة، كالتأخير أو التباطؤ في التنفيذ أو التنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو إعادة إصدار القرار الملغي أو رفض التنفيذ رفضاً صريحاً أو ضمنيًا.إن مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري تمثل نقطة الضعف في القانون الإداري ما دام الأمر يتوقف في النهاية على حسن نية الإدارة ، فبتنصل الإدارة من تنفيذ التزاماتها التي يرتبها الحكم الصادر في مواجهتها ، تصادر على الغاية من الرقابة القضائية وتعصف بكل الضمانات التي تحملها تلك الرقابة للمتقاضين .

وقد بذل القضاء الإداري خلال مدة طويلة جهود كثيرة لتزويد رقابته على أعمال الإدارة بعدة وسائل لحث الإدارة على تنفيذ ما يصدره من أحكام و أحيانا الضغط عليها لحملها على التنفيذ ، بجانب الوسائل الجزائية التي نص عليها المشرع لمواجهة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية

وتكمن مشكلة هذه الدراسة في دراسة مدى فعالية هذه الوسائل كضمانة لحماية مبدأ المشروعية وكضمانة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة و احتراما لحجية الأمر المقضي به .

فما هو مدى فعالية هذه الوسائل في تحقيق هذا الضمان، وهل نجحت هذه الوسائل في التغلب على عناد الإدارة وتعنتها, بحملها على تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام قضائية من قبل القضاء الإداري ؟

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية هذه الدراسة في مدى فعالية و جدوى الوسائل القانونية كضمان لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة لما لها أهمية لتفعيل و مراعاة مبدأ المشروعية من قبل الإدارة إذا أن إصدار الإدارة قرار فيه عيب من عيوب عدم المشروعية يعتبر تعدي و تجاوز من قبل الإدارة على تدرج الهرم التشريعي و قد يكون تجاوز على اختصاص سلطة أخرى مما يؤدي إلى نسف مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، وكون الأحكام الصادرة من قبل القضاء الإداري ملزمة و تحوز حجية الأمر المقضي به؛ فإنه ولا بد من وضع وسائل تضمن حجية هذه الأحكام الإدارية كما هو حال بالنسبة للأحكام الصادرة من القضاء العادي سواء أكانت مدنية أو تجارية أو جزائية، سواء أكانت الإدارة طرف فيها أم نزاع ما بين الأفراد العاديين , ووجود مثل هذه الوسائل و النص عليها ومنحها لجهات مختصة تضمن تنفيذ الأحكام الإدارية و عدم تركها لحسن نية الإدارة و فرض العقوبات في حال عدم التنفيذ و احترام حجيتها، أمر ليس فيه خرق لمبدأ الفصل بين السلطات و ليس فيه تعدٍ من قبل السلطة القضائية على أعمال الإدارة، كما أنه لا يعتبر حلول القضاء محل رجل الادراة في اتخاذ القرارات الإدارية وإنما فيه حماية لمبدأ المشروعية و عدم تعسف الإدارة و إساءة استعمال ما منحة لها بموجب القانون.

أهداف الدراسة :

1- تهدف هذه الدراسة إلى بيان أهمية تفعيل دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من القضاء الإداري في مواجهة الإدارة ولصالح المحكوم له و كضمانة لمبدأ المشروعية على عدم خروج الإدارة عن حدود اختصاصها وما منحه القانون لها انطلاقا من المصلحة العامة و ضماناً لعدم إساءة استعمالها للسلطة .

2– بيان المشكلات النابعة من عدم أمكانية اتخاذ وسائل التنفيذ المباشر في مواجهة الإدارة

3– بيان الحلول المناسبة لإمكانية إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية.

الدراسات السابقة:

في ضوء بحثي واطلاعي على الدراسات السابقة لم أجد دراسة عنت بموضوع بحثي بشكل خاص ولكن وجدت بعض العناوين في ثنايا الكتب التي تناولت هذا الموضوع .
وأما بالنسبة للرسائل و الأطروحات فلم أجد – في ظل اطلاعي – من تطرق للوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية لأن موضوع البحث يغدو حديثاً لم يطرق الباحثون أبوابه بعد .

منهج الدراسة :

قامت منهجية الدراسة على الجمع بين المنهج الوصفي، والتحليلي، من خلال طرح المشكلة بيان النصوص التشريعية بشأنها والآراء الفقهية مع وضع الحلول المناسبة لكل حالة .

خطة البحث:

ولكل ما تقدم من أهمية للدراسة ومشكلات بحاجة إلى حل سوف أتناول في هذه الدراسة الوسائل القانونية كضمان لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية مقسماً هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

المقدمة:

الفصل الأول : الوسائل القضائية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي: المبحث الأول: دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري، والمبحث الثاني: دعوى المسؤولية المدنية عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، والمبحث الثالث: دعوى المسؤولية الجزائية عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية .

الفصل الثاني : الوسائل القانونية الأخرى لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وينقسم إلى مبحثين على النحو الآتي: المبحث الأول:المساءلة السياسية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، والمبحث الثاني: المساءلة التأديبية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

الخاتمة:

الفصل الأول

الوسائل القضائية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

إذا صدر حكم بإلغاء قرار إداري فإن ذلك يعني وباختصار شديد إن هذا القرار قد اعدم، ويعتبر كأنه لم يكن من تاريخ صدوره إذ أنه يسري بأثر رجعي وليس من تاريخ الحكم الصادر بالإلغاء، وهذا الحكم يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة ولا يقتصر الأمر على أطراف الخصومة ذلك أن قضاء محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء قضاء موضوعي يخاصم مشروعية القرار الإداري المطعون به من قبل صاحب المصلحة، وكما أن هذه الأحكام الإدارية الصادرة بإلغاء القرار الإداري المطعون به تحوز حجية الأمر المقضي به. وعليه يقع على الإدارة الالتزام بمضمون هذا القرار التزاما إيجابيا، وآخر سلبياً لدى تنفيذ حكم الإلغاء وإلا اعتبر تصرف الإدارة مخالفاً للقانون. وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على ضرورة احترام الأحكام الصادرة عن المحكمة العدل العليا وتنفيذ ما ورد فيها دون معقبٍ عليها من جهة الإدارة إذ لا يجوز للإدارة التذرع بعدم تنفيذ الحكم لمخالفته للقانون؛ لأن الإدارة لا تعتبر مرجعاً للطعن بهذا الحكم، فالأحكام القضائية المكتسبة الدرجة القطعية واجبةِ النفاذ حتى لو كانت خاطئة أو مخالفة لأحكام القانون، فعلى الإدارة احترام هذه الأحكام لتعلق حجيتها بالنظام العام. [1]

وقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا انه: (من المبادئ القانونية المستقرة أن الأحكام القضائية التي حازت قوة الشيء المحكوم به تعتبر عنواناً للحقيقة وعلى الإدارة أن تنفذ هذه الأحكام إذا صدرت من محاكم مختصة اختصاصاً نوعياً.. وحيث أن الحكم موضوع الطعن صدر عن محكمة مختصة اختصاصاً نوعياً وحاز قوة الشيء المقضي به فهو واجب التنفيذ ولا تملك أية سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه بداعي انه مخالف للقانون، إذ ليست هذه السلطة مرجعاً

---

[1]. الشيخ، عصمت عبدالله، ، **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة (2005) ، ص 10.

استئنافيا لمثل هذه القرارات سواء كانت خطأ أم صواب والمرجع الذي من حقه أن يقرر ذلك هوا لمحاكم عندما يقدم إليها طعناً بذلك حسب الأصول)[1].

وقد أكدت المحكمة على المبدأ السالف ذكره في حكم آخر حيث تقول أن : (الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وحجيتها تعتبر من النظام العام، وإذا ما حكم بإلغاء قرار فإن الإدارة تلتزم بإعادة الحال إلى ما كان عليه، كما ولو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت النتائج؛ ذلك لان ولأية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه بحيث يترتب على الإدارة التزامان أساسيان: أولهما التزام إيجابي، يقتضي من الإدارة أن تتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري الملغى، ثانيهما الالتزام السلبي، يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الملغى) [2].

ونظراً لغياب إجراءات التنفيذ المباشرة وغيرها التي يمكن لصاحب الشأن اللجوء إليها لتنفيذ حكم الإلغاء في مواجهة الإدارة، ولكون مهمة القاضي تقف عند حد إصدار حكم الإلغاء فلا يملك توجيه أوامر للإدارة عن القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، كما أنه لا يملك الحلول محل الإدارة ولو في مجال سلطتها المقيدة وهو نتيجة حتمية لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، كان لابد من وجود وسائل وجزاءات تترتب على الإدارة في حال مخالفتها لحكم الإلغاء سواء أكان الامتناع كلياً جزئيا أو التأخر والمماطلة في التنفيذ مما يؤدي إلى عدم أمكانية إعادة الحال إلى ما كان عليه وإزالة الآثار المادية للقرار الإداري الملغى والتي تترتب كأثر للحكم بالإلغاء.

ومن المسلم به أن القيمة الفعلية لأي التزام قانوني تتحدد بقدر الجزاء الذي يحميه والذي يمكن توقيعه على من يخالفه، ذلك أن الجزاء يبقى عنصراً فاعلاً وضرورةً حتميةً لحمل الناس على احترام القانون وفي مواجهة احتمال مخالفة أحكامه، فهو تهديد يؤثر في سلوك الشخص

---

[1]. حكم محكمة العدل عليا، في دعوى رقم 86/42، مجلة نقابة المحامين 1986، ص 640

[2].حكم محكمة العدل العليا ، قرار رقم 88/233، مجلة نقابة المحامين 1988، ص 665

فيحمله على الخضوع لأحكامها فيكون كالسلاح الذي يشهر أو يستعمل عند الاقتضاء في مواجهة كل من يخالف القانون.

ومناط مساءلة الإدارة عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء هو مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به، والتي تعتبر من النظام العام التي يتوجب على الإدارة احترامها وإلا اعتبرت مخالفة لقاعدة قانونية ملزمة يترتب عليها المساءلة بأنواعها متى توافرت أركانها سواء أكانت مدنية، جزائية، تأديبية أو سياسية.

كما وتكمن أهمية الجزاءات التي يمكن أن تترتب على الإدارة في حال المخالفة بأنها تضمن فعالية تنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا واحترامها وعدم اعتبارها حبر على ورق لا قيمة له في العمل أو الواقع، وتزويد الرقابة القضائية بالأسلحة الفعالة يمكن من خلالها أن تتغلب على تعنت الإدارة والضغط عليها بطريق غير مباشر للاستجابة لحكم الإلغاء، إذ أنه بتنصل الإدارة من تنفيذ التزاماتها التي تترتب على عاتقها كأثر على حكم الإلغاء تصادر الغاية من الرقابة القضائية وتعصف بكل الضمانات التي تحملها تلك الرقابة للمتقاضين.

بناءً على ما تقدم ؛ إذا ما وجه الشخص المحكوم لصالحه بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء سواء أكان امتناع سلبي أو إيجابي لا يكون أمامه سوى اللجوء إلى القضاء مرة أخرى طالباً أما إلغاء القرار السلبي أو الإيجابي بالامتناع عن التنفيذ ويكون أساس الحكم مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به، أو طلب التعويض متى توافرت أركان المسؤولية المدنية جزاء لما أصاب المحكوم له من ضرر جراء تعنت الإدارة.

كما أن له أيضا الحق في رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة ضد الموظف المسؤول عن التنفيذ في حالة امتناعه عمدا عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهة الإدارة أو في حالة تعطيله أو عرقلته لهذا التنفيذ على أساس امتناعه عن تنفيذ حكم قضائي حاز قوة الشئ المقضي به.

وعلى ذلك ؛ سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول: دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

المبحث الثاني : دعوى المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

المبحث الثالث : دعوى المسؤولية الجزائية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية.

المبحث الأول

دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري بأي صورة من صور الامتناع يعطي المحكوم له حقا في اللجوء إلى القضاء، والطعن بقرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء سواء عبرت الإدارة عن امتناعها، أما بصورة قرار إيجابي كتلك الصادرة برفض التنفيذ أو تنفيذ الحكم تنفيذا ناقصا أو سيئا، أو في صورة قرار سلبي مثل سكوت الإدارة وعدم إجابتها على تنفيذ حكم الإلغاء، كما يستطيع المحكوم له أن يضيف إلى طلبه بالإلغاء طلبا وقتيا بوقف تنفيذ القرار الصادر بالمخالفة للشيء المقضي به لحين الفصل دعوى الإلغاء طبقا للقواعد العامة هذا إذا كان القرار إيجابيا أما إن كان القرار سلبي فلا يمكن طلب وقف التنفيذ. [1]

ودعوى إلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي به لا تختلف في شيء عن دعوى إلغاء أي قرار آخر إلا انه لابد من إلقاء الضوء على بعض النقاط الضرورية في هذا المبحث كوسيلة لضمان تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء (قرار الامتناع).

وما يمكن أن يثار من أسئلة في هذه الوسيلة التي قد يتم اللجوء إليها من قبل صاحب المصلحة في الحكم الأول (حكم الإلغاء) :

– ما هو التكييف القانوني لتصرف الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء فهل يعتبر قرار إداري يمكن الطعن به أمام محكمة العدل العليا للنظر بمشروعيته، بمعنى آخر هل يدخل في الاختصاص ألحصري لمحكمة العدل العليا، أم انه يدخل في ولأية القضاء العادي للنظر به والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمركز القانوني لصاحب المصلحة ؟

---

[1]. بطيخ، رمضان محمد، (1999) **كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية**، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة 43، العدد رقم 172، ص 15.

– وما هو الأساس القانوني الذي يستند عليه عند رفع دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم بمعنى أي وجه من أوجه الإلغاء تتوافر فيه ؟

– وهل يتمتع الحكم الصادر في هذه الدعوى بذات الحجية الصادرة عن أحكام محكمة العدل العليا للفصل بدعاوى الإلغاء ؟

وفي معرض الإجابة على هذه الأسئلة كان لابد من تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الاختصاص القضائي بنظر دعوى إلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ.

المطلب الثاني: تأسيس دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الثالث: الفصل في دعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها.

المطلب الأول

الاختصاص القضائي للنظر بدعوى إلغاء قرار الامتناع

بالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، نجد أن المشرع حدد اختصاص محكمة العدل العليا على سبيل الحصر وجعله قضاء مشروعية؛ فجعل من محكمة العدل العليا المعقب على مشروعية التصرفات القانونية للإدارة (القرارات الإدارية) وهل هي جديرة بالإلغاء أم لا، وقد نص المشرع على هذا الاختصاص في المادة التاسعة من ذات القانون واشترط عدة شروط لابد من توافرها في القرار الإداري المطعون فيه لقبول الدعوى شكلا.[1]

وعليه فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: التكييف القانوني لتصرف الإدارة بالامتناع عن التنفيذ.

الفرع الثاني : موقف محكمة العد العليا من التكييف .

[1]. بان يكون القرار المطعون فيه قرارا إداريا، صادرا عن سلطة وطنية، نهائيا، وان يرتب القرار اثر قانوني معينا، وهي شروط تتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه، للمزيد انظر كتاب نواف كنعان –القضاء الإداري– دار الثقافة/عمان، الطبعة الأولى، 2006.

الفرع الأول

التكييف القانوني لتصرف الإدارة بالامتناع عن التنفيذ

يصدر عن الإدارة للتعبير عن إرادتها عدة أعمال سواء أكانت من جانب واحد (الأعمال الصادرة عن إرادتها المنفردة) أم كانت للالتقاء مع إرادة أخرى (الأعمال التي تأتي كثمرة لالتقاء إرادتين) ومدلول العمل الإداري يشمل الأعمال المادية والقانونية معا ؛ ذلك أن نشاط الأجهزة الإدارية مكون من أعمال قانونية وأعمال مادية. فلابد من تحديد فيما إذا كان التصرف الصادر عن الإدارة عمل قانوني أم مادي، وفيما إذا كان عمل قانوني هل هو قرار إداري لتحديد فيما إذا كنت محكمة العدل العليا مختصة بنظره أم لا. [1]

فالقرار الإداري " هو عمل قانوني صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وتؤثر على النظام القانوني وحقوق الغير والتزاماتهم دون رضاهم ". ويعرف القرار الإداري أيضا بأنه " عمل قانوني إرادي يستهدف إحداث تغيير في العلاقات القانونية القائمة وقت إصداره أو على اقل تقدير تعديل النظام القانوني ". [2]

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على تعريف القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وان يكون الباعث على إصداره استيفاء مصلحة عامة ".

---

[1]. يقصد بالأعمال المادية تلك التصرفات والأعمال الصادرة من جانب الإدارة سواء عن قصد أو عن طريق الخطأ وهي لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثارا قانونية مباشرة وهي لا تقبل الطعن بالإلغاء ذلك لان إزالة الأعمال المادية يحتاج إلى صدور أمر من الإدارة وهذا لا يملكه القضاء إضافة إلى أن إزالة آثارها الضارة لا تتحقق بالفعل إلا عن طريق الالتجاء إلى القضاء الكامل للحصول على تعويض في مقابل ما وقع من ضرر، انظر في ذلك عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني – المجلد الثاني الدار الجامعية 1998.

تعتبر العقود الإدارية من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة وما يميز القرارات الإدارية عنها هوان هذه القرارات تصدر بإرادة منفردة أما العقود فهي نتيجة التقاء إرادتين بشروط معينة وعليه لا يعتبر العقد الإداري محلا للطعن به أمام محكمة العدل العليا، انظر في ذلك الدكتور نواف كنعان –القضاء الإداري– الطبعة الأولى دار الثقافة، ص 185

[2]. شطناوي، علي خطار – **الوجيز في القانون الإداري** –دار وائل، عمان، الطبعة الأولى 2003 ، ص 605

وقد تفصح الإدارة عن هذه الإرادة بإحدى الأسلوبين، فأما أن يكون إفصاح صريح أو ضمني، ويطلق على القرارات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها بشكل صريح بالقرارات الصريحة أو القرارات الإيجابية، أما عن القرارات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها بشكل ضمني بالقرارات الضمنية أو القرارات السلبية.[1]

واعتبر المشرع الأردني في المادة 11 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، بحكم القرار الإداري "........... رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ". وعبارة كان واجب عليها اتخاذه إنما تعني إذا كان القانون أو النظام يلزمها اتخاذه.

وتأسيساً على ذلك ؛ يعتبر بمثابة القرار الإداري امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن محكمة العدل العليا بغض النظر سواء اتخذت للتعبير عن هذا الامتناع صورة قرار إيجابي أم قرار سلبي.

حيث جاء في حكم لمحكمة العدل العليا انه " ولدى الرجوع إلى أحكام المادة 10 فقرة 3 بند (و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية نجد أنها تنص على أنه تعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين والأنظمة، (عبارة كان من الواجب عليها اتخاذه إنما تعني إذا كان القانون أو النظام يلزمها اتخاذه) ونحن بالنسبة للوقائع الثابتة في هذه القضية لا نرى انه كان على المستدعى ضده أن يتخذ قراراً بتصحيح الخطأ المدعى به لعدم وجود خطأ يستدعي تصحيحه ".[2]

وهذا ما صار عليه قانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 في منح الاختصاص في نظر الدعوى للقضاء الإداري باعتبار امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم هو بمثابة القرار الإداري، حيث نصت المادة العاشرة في فقرتها الأخيرة على أنه " ويعتبر في حكم

---

[1]. شطناوي، علي خطار، مرجع السابق ، ص 605-610.

[2].المصدر نفسه ، ص 606

القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح...". [1]

وفي هذا المعنى قررت محكمة القضاء الإداري المصري أن " إصرار هيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام إقرارا للنظام والطمأنينة وتثبيتاً للحقوق والروابط الاجتماعية كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ ذلك انه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وقد كان واجباً على الهيئة المدعى عليها إصدار قرارها بتنفيذ الحكم المشار إليه إعمالا لأحكام قانون مجلس الدولة التي تقضي بوجوب المبادرة إلى تنفيذ أحكامه ". [2]

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري تقول : " أن دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها نفس طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، فالطلبات في الدعويين وان اختلفت في ظاهرها إلا أنها واحدة في غايتها وهدفها، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناء على الطلبات في الدعوى الأصلية والسند الذي أبداه المدعى في دعواه الأصلية قد حل محل الحكم المطلوب تنفيذه، وبناءً على ذلك فإن المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه هي ذاتها التي تختص بنظر الطعن في القرار السلبي بعدم التنفيذ وذلك سواء أكان الطعن بطريق مباشر أم بطريق غير مباشر. ". [3]

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي في بداية القرن الماضي يرفض أن ينظر المسألة مرة أخرى طالما انه فصل فيها نهائيا بالحكم الأول، إلا أن الأمر استقر منذ حكمه في قضية Botta بحيث أصبح كل قرار إداري يتناقض مع نصوص حكم الإلغاء وروحه وآثاره التي تنتج عنه

---

[1].. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع السابق، ص 111

[2]. الحكم الصادر في الدعوى رقم 73 لسنة 13 لسنة 13 جلسة 2 من يوليه سنة 1962 مجموعة السنة 15 ص295، انظر رسائل جامعية–**تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات المطعون بها**– رحاب صابر الشبلي، الجامعة الأردنية/كلية الدراسات العليا ، نيسان 2002، ص 209

[3]. الحكم الصادر في دعوى رقم 1655 لسنة 17 ق بتاريخ 1968/6/20، مجموعة الثلاث سنوات، ص 368، انظر بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق ص 15.

يمكن أن يكون محلاً لتجاوز السلطة، والإلغاء الجديد سوف يؤسس أما على مخالفة القانون أو الانحراف في استخدام السلطة.[1]

إلا انه لا يحق للمحكوم لصالحه أن يلجأ لقاضي المشروعية إلا بعد أن يطلب من الإدارة اتخاذ إجراءات التنفيذ، وفي حالة الرفض الصريح أو الضمني بسكوت الإدارة يكون له الحق في رفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الرفض الصريح أو الضمني.

وقد انتقد جانب من الفقه الفرنسي هذا الاجتهاد كون قضاء مجلس الدولة الفرنسي اشترط على صاحب المصلحة قبل اللجوء من جديد إلى قضاء الإلغاء أن يطلب من الإدارة التنفيذ، حيث أن من الواجب على الإدارة أن تقوم بالتنفيذ تلقائياً دون أن يتوقف ذلك على طلب من المحكوم لصالحه.[2]

وقد نص المرسوم الاشتراعي الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني صراحة على أنه يعتبر مخالفة حكم المحكمة من قبل الإدارة وجه من أوجه الإلغاء التي تؤسس عليها دعوى امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 108 من المرسوم المذكور حيث جاء فيها انه " على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه :

3- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة، أو خلافاً للقضية المقضية ".

وأكد مجلس شورى الدولة هذه القاعدة في أحكامه، حيث قضى بأن " قرار رفض تنفيذ الحكم يكون مستوجباً الإبطال لمخالفته قوة القضية المحكمة ".[3]

ولابد من الإشارة إلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري قد ينطوي عليه اعتداء مادي في حالة استمرار الإدارة في تنفيذ القرار الملغى، وبالتالي يكتسب صفة العمل المادي الذي

---

[1]. عبد الواحد، حسني –**تنفيذ الأحكام الإدارية**– مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984، ص 552.

[2]. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 112.

[3]. عبد الله، عبد الغني بسيوني – **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، المجلد الثاني الدار الجامعية، 1998، ص 636

يدخله في اختصاص القضاء العادي في حالة طلب التعويض وقيام المسؤولية المدنية في مواجهة الإدارة.

الفرع الثاني

موقف محكمة العدل العليا من التكييف

أما اجتهاد محكمة العدل العليا فهو متباين بخصوص الاختصاص القضائي بنظر منازعات الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء :

فقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بأنه " لا تملك محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المحكمة وان المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية ".[1]

وجاء في حكمٍ آخر لها بالقول " إن القانون لا يجيز لأية سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة وقد استقر الفقه والقضاء على أن هذا المبدأ قانوني، ويكون إصرار أية هيئة على قرارها السابق وعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا مخالفاً للقانون وحقيقياً بالإلغاء فنقرر إلغاءه ". [2]

وبنفس المعنى تقول "... فإن القرار الإداري بالامتناع عن تنفيذ الحكم المذكور يعتبر مخالفاً لأحكام القانون وحقيقياً بالإلغاء ".[3]

ومن خلال أحكام محكمة العدل العليا نجد أن المحكمة قد منحت الاختصاص في نظر الطعون الموجه ضد امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء في احد أحكامها للمحاكم النظامية مبررة ذلك بأن القضاء الإداري لا يملك صلاحية إلزام الإدارة على تنفيذ الحكم الإداري ؛ لذلك فإن المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية. وعلى ما يبدو فإن المحكمة قدرت هنا بما أن القاضي لا يملك صلاحية إلزام الإدارة بالتنفيذ فتكون المنازعة حول التنفيذ خارجة عن اختصاصه وتدخل في اختصاص المحاكم النظامية. وعادت محكمة العدل العليا عن

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرار رقم 98/441، مجلة نقابة المحامين، 1999، ص 2918.
[2]. عدل عليا أردنية، قرار رقم 80/92، مجلة نقابة المحامين 1981، ص 1531.
[3]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 63/38، مجلة نقابة المحامين السنة 11، ص 399.

هذا القرار مشيرة إلى إن امتناع الإدارة عن التنفيذ هو بمثابة قرار إداري وبالتالي فهي المختصة بنظر الدعوى في هذه الحالة.

إلا إنني – ومع كل احترامي لتلك الأحكام – لا أجد مبرراً بمنح الاختصاص للمحاكم النظامية، ذلك أن كون القاضي الإداري لا يملك إجبار الإدارة على التنفيذ أو إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، لا يعني بأنه غير مختص بنظر النزاع حول التنفيذ على أساس أن تصرف الإدارة بالامتناع هو بمثابة قرار إداري كما نص عليه المشرع بنص المادة 11 من قانون محكمة العدل العليا حيث يعتبر امتناع الإدارة عن التنفيذ بمثابة القرار الإداري لرفضها عن اتخاذ قرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها ذلك بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها.

حيث قضت محكمة العدل العليا في حكمٍ لها على أنه :" يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها عملاً بأحكام المادة 11 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 ويترتب على ذلك سريان مدة الطعن المنصوص عليها بالمادة 12/ب من ذات القانون انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة ". [1]

فهذا القرار هو قرار إداري سلبي يمكن الطعن به بموجب دعوى إلغاء مستقلة تنظرها محكمة العدل العليا من جديد بخصومة جديدة بين الأطراف ، وبموجب مواعيد طعن جديدة لابد من احترامها وإلا تحصن القرار الإداري رغم ما يشوبه من عيوب ؛ ذلك أن هذه القرارات لا تنحدر إلى درجة الانعدام.[2]

---

[1]. حكم محكمة العدل العليا الأردنية،رقم 1993/7 ، تاريخ 1993/2/28، منشورات مركز عدالة .

[2]. القرار السلبي الذي يقبل الطعن في الإلغاء أمام محكمة العدل العليا لا ينطبق على حالة سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار لا يوجب القانون أو النظام عليها اتخاذه بل يجعله متروكاً لمحض تقديرها، وبالتالي لا يعتبر قراراً إداريا سلبيا منها يمكن الطعن فيه بالإلغاء وإنما يعتبر قرار ضمني، انظر الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص 180

المطلب الثاني

تأسيس دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أو الهيئات أمام محكمة العدل العليا بطلب إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، من هنا كانت دعوى الإلغاء من الدعاوى الموضوعية لمخاصمة القرار الإداري غير المشروع ورده إلى حكم القانون حماية لمبدأ المشروعية، كما وأنها الوسيلة القضائية لحماية المراكز والحقوق الشخصية للأفراد. وبالرجوع إلى الأحكام العامة بإجراءات رفع الدعاوى فلا بد من توافر شرطين لقبول الدعوى : الشروط الشكلية لقبولها شكلاً والشروط الموضوعية – البحث في موضوع الدعوى– للحكم أما بردها أو قبولها موضوعاً.

فبعد أن يتأكد القاضي الإداري من توافر شروط دعوى الإلغاء في المنازعة المطروحة أمامه، ويستبعد بالتالي كل دفع بعدم القبول، فإنه يدخل في المرحلة الأخيرة والمهمة وهي البحث في موضوع النزاع. وذلك ليفصل في الدعوى أما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه إذا تيقن من عدم مشروعيته، وأما الحكم برد الدعوى متى ما اطمأن إلى صحة ومشروعية القرار الإداري.

فمهمة القاضي في هذه المرحلة تتركز في البحث بمدى مشروعية القرار الإداري من خلال النظر في العيب الذي أصابه من عيوب الإلغاء، وقد نص المشرع على أوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري على سبيل الحصر في نص المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 والتي جاءت بالقول : " تقام الدعاوى على من اصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:–

أ– عدم الاختصاص.

ب– مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها

جـ– اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د- إساءة استعمال السلطة ".[1]

فعلى رافع دعوى إلغاء قرار امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري أن يثبت أن القرار المطلوب إلغاؤه قد شابه عيب من العيوب التي تجعل القرارات الإدارية غير المشروعة – إثبات واقعة الامتناع-، بمعنى آخر أن يقوم بتأسيس ادعائه على احد هذه الأسباب.

وتأسيس دعوى إلغاء القرار المخالف للشيء المقضي به على عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل هو أمر نادر الوقوع حيث أن الدعوى ترفع عادة من المحكوم له الذي يكون له مصلحة في إلغاء القرار الصادر بالتنفيذ مهما اعتراه من عيوب متعلقة بالاختصاص أو الإجراءات إلا أن هذا الأمر يظل مع ذلك متصوراً إذا كان القرار قد صدر بتنفيذ الحكم تنفيذاً غير كامل أو غير صحيح أو مشوب أيضا بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل، فيكون بإمكان الطاعن أن يؤسس دعواه على كل مخالفة موضوعية وكذلك المخالفة الشكلية حتى يتفادى إصدار القرار موضوعياً ولكن بعد تصحيحه إجرائيا.[2]

وإذا كان القضاء الإداري يعتبر مخالفة الشيء المقضي به نوعاً من مخالفة القانون تارة أو انحرافاً في استخدام السلطة تارة أخرى، فإن الغالب أيضا أن تنطوي القرارات المخالفة للشيء المقضي به على عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة معاً.

وهذا هو موقف محكمة العدل العليا الأردنية حيث اعتبرت رفض الإدارة تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا، حيث جاء بأحد أحكامها بأنه " يعتبر حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار عزل المستدعي من أمانة عمان العاصمة قد نفذ كاملا إذا عين المستدعي في ذات الدرجة والوظيفة ولو استبدل اسم القسم الذي كان يرأسه باسم آخر لان هذا لا يؤثر على طبيعة الوظيفة واختصاصها." [3]

---

[1]. استقر الفقه والقضاء الإداريين على الاعتراف بعيب السبب كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري ولا سيما بعد أن درج القضاء الإداري المقارن على ممارسة رقابته على سبب القرار الإداري.انظر الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص 332

[2]. عبد الواحد، حسنسعد، ، مرجع سابق ، ص 76.

[3].. عدل عليا أردنية، قرار رقم 65/92، مجلة نقابة المحامين، عدد 2، ص 147

ومن الأمثلة أيضا امتناع مجلس عمداء الجامعة الأردنية عن تنفيذ حكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار مجلس عمداء الجامعة المتضمن عدم ترقية المستدعي، وقد جاء في حكم المحكمة بأن " سلطة مجلس العمداء فيما يتعلق بترقية أعضاء الهيئة التدريسية هي سلطة مقيدة تطبق قواعد أمرة تنعدم فيها السلطة التقديرية من حيث الترقية أو الحرمان منها فلا يكون ثمة قرارات إدارية منشأة لمركز قانوني أي يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة، وعليه إذا توافرت الشروط القانونية التي يتطلبها القانون للترقية فلا يملك مجلس العمداء رفض هذه الترقية، فإذا لم تتوافر الشروط فلا يملك منحها سواء كان هناك تنسيب من لجنة التعيين والترقية أم لا، لأن قرارات مجلس العمداء كاشفة للحق لا منشأة له ".[1]

وإذا كان يصعب أحيانا التفرقة بين عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة إلا انه يمكن القول؛ بأن عيب مخالفة القانون يرتبط دائما بحالة الاختصاص المقيد إذ أن الأمر لا يخرج عن احد الأمرين : فأما أن تلتزم الإدارة حدود القانون فيصدر القرار صحيحاً، وأما أن تخالف القانون فيأتي القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون. في حين أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يرتبط دائماً بفكرة السلطة التقديرية للإدارة ويتعلق بالهدف من وراء إعطائها هذه السلطة ".[2]

ومن ثم يمكن القول؛ بأنه في جميع الأحوال التي تخالف الإدارة فيها الشيء المقضي به فإن قرارها بهذا الشأن يكون مخالفاً للقانون أما إذا أصدرت الإدارة القرار المخالف في المجال التي تتمتع فيه بسلطة تقديرية مستندة وراء فكرة الصالح العام في حين أنها لا تبغي سوى عرقلة تنفيذ الحكم دونما أية أسباب حقيقية جديدة تبرر هذا التصرف فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، والحقيقة انه لا يكون القرار مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة دون أن يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون أساسا.

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 98/98، مجلة نقابة المحامين سنة 1998، ص 3975
[2]. عبد الواحد، حسني –تنفيذ الأحكام الإدارية –مرجع سابق، ص 553.

ولذلك سوف أقوم باستعراض هذين العيبين على النحو الآتي: -

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون.

الفرع الثاني: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

الفرع الأول

عيب مخالفة القانون

يشتمل هذا العيب على جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة؛ لان مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج على الشكليات المقررة أو إساءة استخدام السلطة والانحراف بها عن الأهداف تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.

بيد أن فقه القانون العام والقضاء الإداري درجا على استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري فقط ؛ فهذا العيب يقع إذن في محل القرار الإداري أي يصيب مضمون القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري في المراكز القانونية.

ويقصد هنا بالقانون ليس القانون بمعناه الضيق وإنما القانون بمعناه الواسع حيث يشمل هذا العيب مخالفة حجية الشيء المقضي به، ومخالفة القاعدة العرفية، والسنن الإدارية والمبادئ العامة للقانون. إذا فهو يشمل القاعدة القانونية أيا كان مصدرها وسواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة بحسب التدرج القانوني لها.[1]

والمخالفة تتفاوت في درجتها وأخطرها هو ما يصدر عن تعمد، وقد تكون المخالفة نتيجة عدم علم من اصدر القرار بوجود القاعدة القانونية أو بوجود حكم الإلغاء للقرار الإداري وهذا محتمل وقد ترجع المخالفة إلى خطأ في تأويل القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها أو غموض منطوق حكم الإلغاء، فيشكل هذا الإلغاء صعوبة في عملية التنفيذ، وقد يكون سبب التأخير في تنفيذ حكم الإلغاء إلى أن الأمر يتطلب سلسلة من الإجراءات الطويلة والمعقدة من اجل إعادة الحال إلى ما كان عليه، وليس من المنطقي مطالبتها بتنفيذ الحكم فوراً وعلى وجه السرعة بمجرد إعلانها به.

---

[1]. أبو العثم ، فهد (2005) **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة، عمان ، ص 354.

ولكن يجب أن لا يطول هذا التأخير أكثر من اللازم حتى لا يؤدي في النهاية إلى هضم وإجحاف لحقوق المحكوم لهم؛ وبالتالي يصبح تصرف الإدارة جدير بالإلغاء ويؤسس حكم الإلغاء على مخالفة حجية الشيء المقضي، وبالتالي مخالفة لقاعدة قانونية تجعل من القرار معيب بعيب مخالفة القانون.

وبالرغم من دخول مسألة تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الحكم في سلطة الإدارة التقديرية إلا انه يجب عليها كما تقول محكمة القضاء الإداري المصري : " أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع قراراً سلبياً مخالفاً للقانون، يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض"[1].

وينصب عيب مخالفة القانون على محل القرار الإداري الذي هو عنصر من العناصر التي يقوم عليها القرار، ويقصد به : موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

والقاعدة العامة انه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه وهذا المحل هو الذي يميز التصرف القانوني ويبلور جوهره.

والقرار الإداري كعمل قانوني من أعمال الإدارة الصادرة عنها بإرادتها المنفردة وبصفتها سلطة عامة لا يشذ عن هذه القاعدة إذ يجب أن يكون لكل قرار إداري محل معين يتمثل في الأثر القانوني المترتب عليه.

ويتنوع الأثر الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار وما إذا كان قراراً تنظيمياً لائحياً أم قراراً فردياً.

ومعيار مدى مخالفة القرار الإداري للقانون هو القاعدة القانونية وأحكامها أما بالنسبة لمخالفة الإدارة لحكم الإلغاء، فهو حكم الإلغاء نفسه، حيث يعتبر الحكم القضائي فيما صدر فيه

---

[1]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 638

قاعدة قانونية واجبة الإتباع يلتزم به من صدر الحكم في مواجهته؛ لان حجية الأحكام القضائية تعد مصدراً من مصادر المشروعية ومخالفة حجية هذه الأحكام مخالفة لنص القانون.

وبالتالي فإن مخالفة مقتضى هذا الحكم يعتبر بمثابة مخالفة للقانون تسمح بإلغاء القرار الذي يصدر مشوباً بهذه المخالفة، والقضاء مجمع على ذلك منذ فترة طويلة سواء بالنسبة لرفض التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو التنفيذ الصوري أو الذي لا يتطابق مع مضمون ما قضى به الحكم وآثاره[1].

ويشترط في محل القرار الإداري شرطان بغيابهم يعتبر القرار الإداري معيب بعيب المحل وبالتالي يكون جدير بالإلغاء.

1- **أن يكون محل القرار الإداري ممكناً:** بمعنى أن يكون ممكناً من الناحية القانونية والواقعية فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعياً، فإن القرار الإداري يصبح منعدماً.

2- **أن يكون محل القرار الإداري جائزاً:** أن يكون هذا المحل من الجائز إحداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة.

فمتى يكون القرار الإداري ممكناً وجائزاً هو متى ما كان متوافقاً والقاعدة القانونية أو الحكم الإداري الصادر بإلغاء القرار الإداري والحائز لقوة الأمر المقضي.[2]

وقد تتبلور مخالفة الإدارة لحكم الإلغاء إحدى الصور التي نصت عليها الفقرة ب من المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الحالي "........ مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويليها ".

فأما أن تكون هذه المخالفة مباشرة لحكم الإلغاء بأن تتجاهل الإدارة ما قضى به حكم الإلغاء أما تجاهل كلي أو جزئي لمنطوق الحكم، وذلك بإتيانها عمل إيجابي يتعارض مع حكم الإلغاء أو بالامتناع عن عمل يستلزم تنفيذ الحكم.

---

[1]. الجرف، طعيمة –**رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة** –دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 74

[2]. كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 297 – 298.

كما ويمكن أن تأخذ هذه المخالفة صورة الخطأ في التأويل متى ما كان منطوق الحكم غامضا وغير واضح. وان تتخذ مخالفة الإدارة لحكم الإلغاء صورة الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية كأن أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء مبررة ذلك بوجود مانع مادي يحول دون أمكانية تنفيذها لحكم الإلغاء فمتى ما ثبت بأن تلك الواقعة المادية التي حالت بين تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء مغلوطة يكون قرار الإدارة بالامتناع مشوباً بعيب مخالفة القانون وبالتالي يكون جديراً بالإلغاء. [1]

وقد يتعلق سبب امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء إذا قدرت أن تنفيذ الحكم سيترتب عليه نتائج خطيرة تهدد بحدوث خلل في الأمن والنظام العام.

ويسير مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه بصفة عامة على التعويض للمحكوم له عند استحالة تنفيذ الحكم بسبب خشية وقوع اضطرابات تهدد الأمن العام.

وفي مصر قررت محكمة الإدارية العليا نفس القاعدة عندما قضت بأنه " ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا انه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنةٍ أو تعطيل سير مرفقٍ عام، فيرجع عندئذٍ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن أن كان لذلك وجه.

واقر مجلس شورى الدولة اللبناني هذه القاعدة في قضائه المستقر، حيث أعلن في حكم له :" انه إذا كان للحكومة أن تمتنع عن تأمين القوة المسلحة توصلاً إلى تنفيذ حكم لأسباب تتعلق بالأمن العام وبالنظام العام فإن من حق المتقاضي في هذه الحالة أن يطالبها بالتعويض إذا ما نتج له ضرر عن عدم التنفيذ ".[2]

---

[1]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 521-528.
[2]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 640-641.

الفرع الثاني

عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة – أو الانحراف بها – استخدام الإدارة لسلطتها من اجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون، ورقابة القضاء الإداري لهذا العيب رقابة مشروعية إذ أن قيام الإدارة بإصدار القرار الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، يمثل مخالفة للهدف والغاية التي تعتبر ركناً أساسيا من أركان القرار الإداري وتكون بالتالي قد عمدت إلى مخالفة القانون والخروج على روحه.

ولعيب إساءة استعمال السلطة أهمية خاصة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، فمن الناحية القانونية يتعلق هذا العيب بهدف العمل الإداري وغايته في ميدان السلطة التقديرية للإدارة، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانباً من الحرية في إصدار القرار من عدمه، وفي الوقت المناسب لإصداره.[1]

ومعنى ذلك؛ وجود تلازم بين هذا العيب وبين السلطة التقديرية للإدارة التي تعتبر المجال الطبيعي لظهور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من قبل الإدارة.

أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب ؛لان الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقا للقانون وفي حدود اختصاصه، وفي الشكل الذي رسمه القانون لها، واستناداً إلى أسباب صحيحة يقرها القانون مع افتراض استهداف القرار للغاية المحددة له افتراضًا لا يقبل إثبات العكس، وفي حالة عدم التزام الإدارة بهذه السلطة المقيدة بإصدار القرار الإداري عندها تكون قد وقعت بعيب مخالفة القانون وبالتالي يكون هذا القرار السلبي جديراً بالإلغاء.[2]

---

[1]. أبو العثم ، فهد ، مرجع سابق ، ص 382

[2]. كنعان ، نواف ، مرجع سابق ، ص 309–315 .

وبهذا قضت محكمة العدل العليا بقولها : " إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ولا يتصور إثباته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيدة بشروط محددة فيكون القرار سليماً عند توفرها وغير سليم عند عدم توفرها..".[1]

ومن الناحية العملية، فإن الرقابة على إساءة استعمال السلطة رقابة دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرية وإنما تمتد إلى البحث عن الغرض أو الهدف الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من اجله بعيداً عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها.

وقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة واحتل نطاقاً واسعاً للتطبيق في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا أن أهميته قد تضاءلت وانحسر نطاق تطبيقه بعدما أخذ المجلس في مراقبة أسباب القرار الإداري وتوسع فيها، نظراً لسهولة إثبات عدم مشروعية الأسباب بالمقارنة مع صعوبة الإثبات بالنسبة للانحراف بالسلطة.[2]

ولهذا فإن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يعتبر عيباً احتياطياً في الوقت الحاضر سواء بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي أو لمجلس الدولة المصري أي أن القضاء الإداري لا يبحث في العيب طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار الإداري، ولا يتعرض لرقابة هذا العيب إلا إذا كان القرار صحيحًا في جميع أركانه الأخرى، وخالياً من بقية العيوب.[3]

وقد عبرت محكمة العدل العليا عن هذه الميزة صراحة في بعض أحكامها بالقول : "..وفي الموضوع وعن سببي الطعن الأول: صدور القرار ممن لا يملك حق إصداره، والثاني

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرار رقم 73/3، مجلة نقابة المحامين، 1973، ص 1500

[2]. سبب القرار الإداري هوا لحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لإصداره فهي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاتخاذ القرار الإداري.
وتتم الرقابة على عنصر السبب من خلال عيب السبب في حين أن الرقابة على عنصر الغاية للقرار عن طريق عيب إساءة استعمال السلطة، فحين يعتبر ركن السبب هو الحالة القانونية الدافعة لاتخاذ القرار يعتبر ركن الغاية الهدف من إصدار القرار الإداري وهو الصالح العام وهذا الأمر متصل بإرادة مصدر القرار ونيته أي انه يتسم بالطابع القصدي أو الإرادي.

[3]. طماوي، سليمان – **قضاء الإداري / قضاء الإلغاء** – الكتاب الأول، دار الفكر العربي القاهرة، 1976، ص 205

مخالفة القرار للقانون ...وبالرجوع إلى قانون الجامعات الأردنية نجد إن السبب الأول من أسباب الطعن غير وارد ... وان السبب الثاني غير وارد..وبوصولنا إلى هذه النتيجة وحيث أن عيب الانحراف بالسلطة له صفة احتياطية فلا نرى الحاجة لبحث السبب الثالث المتضمن إساءة استعمال السلطة.." .[1]

فركن الغاية في القرار الإداري هو الذي يعبر عن الهدف من إصدار القرار الإداري وهو الصالح العام وهذا أمر متصل بإرادة مصدر القرار ونيته أي انه يتسم بالطابع ألقصدي أو الإرادي.

وعلى هذا الأساس لو اتجهت نية مصدر القرار إلى تحقيق هدف أو أهداف أخرى بعيدة عن الغاية الأساسية التي يجب أن يتغياها وهي المصلحة العامة فإن القرار يعتبر معيبًا بعيب الانحراف بالسلطة.[2]

وهناك صور عديدة لمجانبة الإدارة المصلحة العامة عند إصدارها القرار الإداري، ومن هذه الصور استهداف مصلحة شخصية أو محاباة الغير من قبل مصدر القرار أو بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية، كما يمكن أن يصدر القرار الإداري بقصد هدف أو غرض سياسي أو حزبي.

وقد يكون انحراف الإدارة بالسلطة بهدف التهرب من تنفيذ حكم قضائي؛ حيث أنه قد تصدر الإدارة قراراً إدارياً يستهدف تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم في مواجهتها أو تستهدف التهرب من التنفيذ.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا على ذلك ما قضت بأنه : " إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها وهو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء نقله، وكان قرار إحالته على التعاقد قد صدر تحاشياً للتنفيذ السليم لحكم المحكمة وليس

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 24، في القضية رقم 96/89 تاريخ 1996/7/20، مجلة نقابة المحامين، ص 600

[2]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 565–572

لتحقيق الغاية التي هدف المشرع إليها في قانون التقاعد فيكون قرار الإحالة للتقاعد المطعون فيه حقيقيًا بالإلغاء." [1]

ومن هذا القبيل ما قامت به الإدارة في سبيل التحايل على تقييد حكم لمجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين احد الموظفين حيث لم تظهر مخالفتها لهذا الحكم وإنما لجأت إلى تغيير شروط تعيين في هذه الوظيفة حتى تتمكن من إعادة تعيين هذا الشخص.

وكذلك الشأن في حالة قيام الإدارة بإصدار قرار بنزع ملكية العقار والاستيلاء عليه بطريق التنفيذ المباشر بغرض التحايل على حكم الإخلاء الصادر لمصلحة مالك العقار.[2]

وتأسيساً على ما تقدم؛ فإن الدعوى التي ترفع من قبل صاحب المصلحة للطعن بقرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يتم تأسيسها على عيب مخالفة القانون ومرد ذلك يعود إلى عدة أسباب:

1- **السلطة المقيدة للإدارة** : إن سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيدة لابد وان تتقيد الإدارة بقرار الإلغاء وتنفيذه وإذا لم تقم بالتنفيذ سواء بامتناع إيجابي أو سلبي يكون قرارها في هذه الحالة مخالفاً للقانون؛ ذلك لان حكم الإلغاء وتمتعه بقوة الشيء المقضي يأخذ حكم القاعدة القانونية وخروج الإدارة عنه يعتبر خروجاً عن القانون ومخالفة له، ولأن عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن تصوره إلا في حالة أن سلطة الإدارة حين إصدار القرار سلطة تقديرية وليست مقيدة.

2- **محل القرار الإداري (قرار الامتناع)**: إن امتناع الإدارة عن التنفيذ يصيب محل القرار الإداري بعيب الإلغاء وهو أن الأثر الذي ترتب على القرار الإداري اثر غير جائز قانوناً لخروجه ومخالفته للقانون (حكم الإلغاء).

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 67/59، مجلة نقابة المحامين 1967، ص 1071.
[2]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 573.

3- **سهولة الإثبات :** إن عيب مخالفة القانون للقرار الإداري المتمثل بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يمكن إثباته وبسهولة مقارنة بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يعتبر عيبًا احتياطيًا كما استقر عليه الاجتهاد القضائي، إذ أن المحكمة لا تتطرق لهذا العيب الأخير إلا في حالة إن القرار الإداري خال من العيوب الأخرى والتي نص عليها حصرًا في قانونها؛ وذلك لتعلق هذا العيب بعنصر الغاية للقرار الإداري وهو المتعلق بإرادة ونية مصدر القرار.

المطلب الثالث

الفصل في دعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها

تستقل دعوى إلغاء قرار امتناع الإدارة عن التنفيذ عن دعوى إلغاء القرار الإداري؛ وذلك لأن لكل دعوى عناصرها التي تحدد معالمها وتميزها وتضفي عليها سماتها، وهذه العناصر (عناصر الادعاء) وهي؛ أشخاص الدعوى (أطرافها)، محلها، وسببها. فإذا اتحدت هذه العناصر كنا بصدد دعوى واحدة أما إذا اختلف احد هذه العناصر بينهما فإن الأمر يتعلق حينئذٍ بدعويين، ويكفي اختلاف عنصر واحد فقط لكي نكون بصدد دعوى أخرى. [1]

وعليه سوف اقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: عناصر دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء.

الفرع الثاني: حجية الحكم الصادر بإلغاء قرار الامتناع.

[1]. الزعبي، عوض احمد – **أصول المحاكمات المدنية، التقاضي الأحكام وطرق الطعن** – الجزء الثاني، عمان:دار وائل، الطبعة الثانية، 2006، ص 387

الفرع الأول

عناصر دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء

تعتبر دعوى إلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ دعوى جديدة ومستقلة وليست تابعة لدعوى الإلغاء الأولى، إذ أنها بعناصرها – أطرافها ومحلها وسببها – تعتبر دعوى إدارية جديدة تختص محكمة العدل العليا النظر بها :

1-**أطراف الدعوى** : المدعي هو صاحب المصلحة بإلغاء القرار الإداري المتمثل بامتناع الإدارة عن التنفيذ، وصاحب المصلحة هو من صدر حكم الإلغاء لمصلحته، أما المدعى عليه فهي الجهة الإدارية التي امتنعت عن التنفيذ (الجهة الإدارية الملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء) سواء أكان امتناعها بقرار إيجابي أم بقرار سلبي، ويجد هذا الإجراء سنده القانوني في الفقرة الأولى من نص المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا ونصها :" تقام الدعاوى على من اصدر القرار المطعون فيه..".

كما استقر قضاء محكمة العدل العليا على تطبيق قاعدة بسيطة لتحديد المستدعى ضده في دعوى الإلغاء، مؤداها أن الخصم في دعوى الإلغاء هو الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري وأكدت على هذه القاعدة في العديد من أحكامها، فقضت بقولها:" أن القاعدة في اختصام القرارات الإدارية هي توجيه الخصومة إلى الجهة مصدرة القرار التي تملك حق إلغائه أو تعديله أو من يمثل هذه الجهة لتلقي وجوه الطعن في قرارها والدفاع عنه لإنفاذ ما تقضي به المحكمة.." [1]

2- **محل الدعوى:** وهو ما يطلبه المدعي من القضاء في دعواه وبعبارة أخرى هو ما ترمي إليه الدعوى، والمتمثل بفحص مدى مشروعية القرار الإداري (امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء) وإلغائه لعدم المشروعية.

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 35 /91، مجلة نقابة المحامين 1992، ص 357.

3- **سبب الدعوى:** أما عن العنصر الثالث والمتمثل بعنصر السبب الذي تقام عليه الدعوى وهو سبب أو أساس هذه الحماية القانونية لما يطلبه المدعي من القضاء سواء بتقرير مركزه القانوني أو بتعديله أو بإلغائه. وقد نص قانون محكمة العدل العليا على هذه الأسباب حصراً وقد تم الإشارة إليها في المطلب السابق.

وبما أن دعوى إلغاء القرار المخالف للشيء المقضي به لا تختلف في شيء عن دعوى إلغاء أي قرار إداري آخر إلا في بعض الأمور التي تم إلقاء الضوء عليها في المطلبين السابقين، لذلك فهي دعوى إلغاء إدارية موضوعية – تخاصم مشروعية القرار الإداري – تخضع لذات الأحكام والإجراءات التي تحكم مرحلة التقاضي فليس هناك إجراءات خاصة بها ؛ لتمتعها بذات الطبيعة القانونية لدعوى الإلغاء وقد نص قانون محكمة العدل العليا على أحكاماً خاصة بإجراءات دعوى الإلغاء ابتداءً من تقديم عريضة الدعوى حتى نهايتها وإصدار الحكم فيها وتنفيذه.. يضاف إليها القواعد الإجرائية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وجد نقص في قواعد الإجراءات الإدارية ولم يوجد نص يستبعد تطبيق إجراءات التقاضي المدنية وعدم وجود تعارض مع إجراءات دعوى الإلغاء، وهناك بعض من إجراءات التقاضي الإدارية تتمثل في المبادئ العامة للإجراءات التي يضعها القضاء الإداري لسد النقص في تشريعات إجراءات التقاضي الإدارية وهذه المبادئ مستمدة من القانون الخاص إلا أن القضاء قام بتعديل عليها لتتناسب وطبيعة النزاع الإداري.[1]

---

[1]. من أهم هذه المبادئ مبدأ عدم انعقاد المحكمة إلا بالنصاب القانوني من القضاة، ومبدأ أن العضو في قضاء إداري لا يستطيع الحكم في طعن بقرار إداري هو مصدره أو اتخذته هيئة جماعية كان عضوا فيها، ومبدأ حق الدفاع، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ الحق المكتسب وغيرها....

الفرع الثاني

حجية الحكم الصادر بإلغاء قرار الامتناع

لطالما أن دعوى إلغاء القرار المخالف للشيء المقضي دعوى إلغاء إدارية موضوعية؛ فيتمتع الحكم بإلغاء قرار الامتناع بذات الحجية التي يتمتع بها الحكم الإداري الصادر بإلغاء أي قرار إداري آخر. وفيه خروجاً على الأصل العام وهوا لحجية النسبية للأحكام القضائية[1] والتي تقتصر على أطراف النزاع، إذ أن حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة وذلك طبقاً لما قررته المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا التي نص على أن :"يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مواجهة بأي طريق من الطرق...".

وبما أن لها ذات الحجية التي تتمتع بها الأحكام الإدارية بالإلغاء اكتفي بما تم طرحه بالمقدمة بشأن ما يتعلق بحجية الأحكام.

والسؤال الذي قد يطرح في هذا الشأن ؛ ماذا يحدث لو أن القاضي الإداري اصدر حكماً بإلغاء قرار الإدارة الذي صدر مخالفاً للشيء المقضي، ثم سلكت الإدارة اتجاه هذا الحكم ذات المسلك الذي سلكته اتجاه حكم الإلغاء الأول ؟

القضاء مستقر في واقع الأمر على مبدأ عدم جواز التدخل في المجالات الإدارية واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم عدم الحلول محلها أو إصدار الأوامر إليها، وهذا من شأنه أن يجعل صاحب الشأن مرتين متتاليتين يدور في حلقة مفرغة، الأمر الذي يتنافى مع قواعد العدالة ومع سيادة القانون بل ومع كون الدولة التي صدرت فيها مثل هذه الأحكام بأنها دولة قانونية.[2]

---

[1]. **قانون البينات رقم 20 لسنة 1952، المادة 41 /1** على أنه : " الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلا وسببا.

[2]. بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 15.

فإن عدم وجود أية وسيلة بيد القاضي يجبر بها الإدارة أو يقهرها يفقد هذه الوسيلة " دعوى الإلغاء الثانية " فاعليتها.

فيكون بالإمكان تصور تكرار رفع دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لقوة الأمر المقضي به بحيث نكون أمام دعوى إلغاء ثانية وثالثة ورابعة ومن ثم الدوران في حلقة مفرغة. فالأحكام الصادرة بالإلغاء تظل مع ذلك كالحكم الأول.

"إذ أنه قد حدث أن اصدر احد العمد قراراً معيباً بإيقاف احد الموظفين فحصل هذا الأخير على حكم بإلغاء القرار الصادر بإيقافه، فجدد العمدة قرار الإيقاف مرة أخرى...وهكذا حتى وصل عدد القرارات الملغاة إلى عشرة في خلال عام واحد.."[1]

ولذلك وللتخفيف من حدة هذا الاتجاه ذهب مجلس الدولة المصري إلى عدم الاكتفاء خاصة فيما يتعلق بقضاء الوظيفة العامة – بمراقبة شرعية إجراءات تنفيذ الأحكام وإنما وسع من سلطاته لتشمل مراقبة مدى ملائمة هذه الإجراءات وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري : " إن الجهة الإدارية وان كانت تسترد حريتها وسلطتها التقديرية في إجراء التصرف من جديد إلا أن شرط ذلك أن يأتي تصرفها مطابقاً لأحكام القانون وما أشار به الحكم القاضي بالإلغاء فإن لم تفعل فإن الرقابة القضائية تفرض سلطانها لتعيد لصاحب الحق حقه...وإلا فإن هذه السلطة التقديرية التي يجب أن تباشرها الإدارة في حدود الواقع الذي وضعت فيه المدعى نتيجة لخطاها وتعنتها تصبح ستاراً تغطى به أخطاءها ". [2]

ولهذا لا يكون للمحكوم له من وسيلة سوى دعوى التعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء عدم التنفيذ، وتوجيه المساءلة الجزائية للموظف المختص متى ما توافرت أركانها.

[1].طماوي، سليمان – **قضاء التعويض** – الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 153..
[2]. بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 16.

بينما في فرنسا يكون أمام المحكوم له عدة وسائل أخرى بالإضافة إلى طلب التعويض يتخير منها ما يراه في صالحه وان كانت الغرامة التهديدية تعد الوسيلة الأكثر فاعلية في هذا المجال، حيث يكون بإمكان الطاعن أن يطلب من القاضي الإداري أن يأمر الإدارة بالتنفيذ وان يفرض عليها غرامة تهديديه. [1]

لكن مما لا شك فيه انه حينما تتكرر أحكام الإلغاء الصادرة في مواجهة الإدارة فإن الحكم الثاني بالإلغاء يحمل نوعًا من الإكراه الأدبي ويضيف قوة جديدة إلى الالتزام السابق، حيث أن أحكام القضاء الإداري بوجه عام تعمد أحيانا إلى استعمال ألفاظ وعبارات قاسية موجهة للإدارة تذكرها فيها بالتزاماتها المترتبة على أحكام الإلغاء التي خرجت عنها دون سند قانوني، وتزيل الحجج التي كانت تستند إليها الإدارة عن إصدارها للقرار المخالف للشيء المقضي، فيمكن اعتبارها بأنها وسيلة ضغط أدبي تمارس من قبل القضاء في مواجهة الإدارة، وهذا بالطبع يستدعي عدم يأس صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء لمخاصمة الإدارة المتقاعسة عن التنفيذ بغض النظر عن أسبابه، حتى نصل إلى المرحلة التي تقوم فيها الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء من تلقاء نفسها دون إكراه، مما يكشف لنا عن نبل هذه الإدارة واحترامها للشرعية.

[1]. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 118.

المبحث الثاني

دعوى المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

من المستقر عليه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الواجب النفاذ هو خروج عن الالتزامات المترتبة عليها، واعتبار ذلك في النهاية عملاً غير مشروع يشكل خطأ من جانب الإدارة يجوز بموجبه لصاحب الشأن أن يطالب الإدارة بالتعويض.

وبما أن الإدارة تتصرف من خلال موظفيها، فإنه بلا شك أنهم أيضًا ليسوا بمنأى عن هذه المسؤولية حتى يضعوا في اعتبارهم أنهم وهم يقومون بأعمالهم فإنهم مراقبون ومقيدون بحدود القانون.

فلقد طبق القضاء الفرنسي وكذلك المصري هذه القاعدة، حيث اعتبر أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيه مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات سواء تمثلت المخالفة بالامتناع الكلي عن التنفيذ، أو بإصدار القرار الملغى من جديد، أو بالتنفيذ الناقص، أو التأخير عن التنفيذ لمدة غير معقولة وغير مبررة.

ومن الواضح أن مسؤولية الإدارة عن التعويض هي إجراء عادل إلى حد كبير ذلك أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي هي مخالفة خطيرة للقانون يترتب عليها إشاعة الفوضى وفقدان الثقة بسيادة القانون واستهتار بحقوق الأفراد ومن هنا كان لابد من التصدي لهذه المخالفة بإجراء عادل وصارم في آن واحد.

ولان الدراسة تنصب على الوسائل القانونية التي تضمن تنفيذ الأحكام الإدارية –أحكام الإلغاء– فسوف أتناول هذه المسؤولية من الجوانب المتعلقة بمخالفة الإدارة للحكم الإداري والذي يبلور– احد أركان المسؤولية المدنية– ركن الخطأ إضافة إلى باقي الأركان التي تقوم عليها هذه المسؤولية في مواجهة الإدارة.

ولدراسة المسؤولية المدنية الناشئة عن عدم تنفيذ الحكم الإداري القاضي بإلغاء القرار الإداري كان لابد من تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : المسؤولية المدنية للإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

الطلب الثاني : الاختصاص القضائي وتأسيس دعوى المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الحكم القضائي.

المطلب الثالث : سلطة القاضي في دعوى المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

المطلب الأول

المسؤولية المدنية للإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية – أحكام الإلغاء- يستوجب تعويض المحكوم لصالحه عن الأضرار التي لحقت به جراء تعنت الإدارة وعدم تنفيذها لحكم الإلغاء سواء امتناع كلي عن تنفيذ الحكم أو ناقص أو التأخير غير المبرر استناداً إلى المسؤولية على أساس الخطأ بالنسبة للقانون الأردني وعلى أساس المخاطر كاستثناء في القانون المصري في حالة النص عليها صراحة، أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد قرر مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ بقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر (بلا خطأ).[1]

لذلك هناك أساسين لقيام المسؤولية في مواجهة الإدارة في حال عدم تنفيذها لحكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي به والصادر من جهة القضاء الإداري.

[1]. الشيخ، عصمت عبالله، ، مرجع سابق ، ص 121- 124 .

الفرع الأول

المسؤولية على أساس الخطأ (المسؤولية التقصيرية)

يمكن تعريف المسؤولية لغةً بأنها التبعة، وتعرف المسؤولية اصطلاحاً بأنها محاسبة الشخص على فعله الذي الحق ضرراً للغير ويفترض فيه مخالفة القاعدة القانونية.[1]

وقد تعرف على أنها التعويض عن الضرر الناشئ عن عمل غير مشروع، أما بالنسبة للفعل الضار فهي التي تترتب على ما يحدثه الفرد من ضرر للغير بفعله ويكون الأضرار غير المشروع مصدراً للمسؤولية، سواء أكان عن عمد أم غير عمد.[2]

وللمسؤولية على أساس الخطأ أركان ثلاثة هي : الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

حيث قضت محكمة العدل العليا بأن : " قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسيير المرافق العامة وهو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر." [3]

أولا: الخطأ:-

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري على أن عدم تنفيذ الحكم القضائي الذي يحوز حجية الشيء المقضي به يرتب خطأ يستوجب المسؤولية الإدارية على أساس أن ذلك يشكل تجاهلاً لقوة الشيء المقضي به وهذا غير مسموح أبدا.

---

[1]. ملكاوي، بشار والعمري فيصل – **مصادر الالتزام (الفعل الضار)** عدد رقم 6، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، 2006، ص 13.

[2]. السرحان، عدنان إبراهيم و خاطر، نوري حمد –**شرح القانون المدني الأردني (مصادر الحقوق الشخصية**)دراسة مقارنة – دار الثقافة، عمان، 2005، ص 357.

[3]. عدل عليا أردنية قرارها رقم 30 /97 مجلة نقابة المحامين 1997، العدد11، ص 4211.

فلقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم لها بأن : " إصرار هيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، إقرارا للنظام والطمأنينة وتثبيتًا للحقوق والروابط الاجتماعية، كما أنها تنطوي على قرار سلبي خاطئ، وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم يستوجب مسؤولية الهيئة المدعى عليها عن التعويض عما يترتب عليها من ضرر. ".[1]

.وفي المقابل يرفض القضاء الإداري الحكم بالتعويض إذا كانت المسألة تتعلق بالخطأ اليسير في تفسير الحكم، ذلك أن الإدارة في هذه الحالة لا تتنكر للحكم ولا تتجاهله، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري بأنه: "....مما لا شك فيه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم وقد حاز قوة الشيء المقضي به يعتبر إجراء خاطئ ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشيء المقضي به، فإذا نفذت الإدارة الحكم ولكنها نفذته على نحو غير مقصود فيكون خطأ الإدارة في التفسير مغتفراً متى كان ما وقع من جهة الإدارة عندما نفذت الحكم لا يعدو أن يكون خطأ قانوني فني فلا يكون ثمة سندًا للمطالبة بالتعويض".[2]

وهذا الاتجاه الذي اعتنقته محكمة القضاء الإداري والذي يتضمن أن الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يصلح أساسا لطلب التعويض، عكس ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا التي قررت مبدأ المسؤولية عن الخطأ اليسير في تفسير القانون دون تفرقة بين الخطأ اليسير والخطأ الجسيم. [3]

فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وان تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر.[4] وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا حيث قضت بقولها : "وطالما أن قرار أمين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان إعمالا لمنطوق المادة 21/أ من

---

[1]. الحكم في الدعوى رقم 73/لسنة 13 جلسة 2 يوليه سنة 1961 مجموعة السنة 15 ص 295 انظر كتاب الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية للدكتور عصمالشيخ مرجعجع سابق ص 125

[2]. المصدر نفسه ، ص 123.

[3]. كنعان نواف، مرجع سابق، ص 164

[4].. كنعان نواف، مرجع سابق، ص 164

نظام موظفي أمانة عمان بعد أن جرى توقيفه من قبل الضابطة العدلية، وطالما أن القرار الذي بنيت عليه دعوى المطالبة بالتعويض موافق للقانون وكان إعمالا لمقتضياته فإن هذه الدعوى تكون واجبة الرد."[1]

كما أن الفقه والقضاء الإداري مستقر كذلك على أن التأخير في تنفيذ الحكم مدة طويلة يشكل عنصر الخطأ الموجب لمساءلة الإدارة عن تعويض صاحب الشأن عما نجم عن هذا التأخير من أضرار.

فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى انه :"على الإدارة دائماً المبادرة بتنفيذ الأحكام في الوقت المناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقا في التعويض ".[2]

والخطأ قوامه إخلال بالتزام قانوني سابق هو عدم الأضرار بالغير، واستقرت أحكام القضاء الفرنسي والمصري والأردني على أن عدم تنفيذ الشيء المقضي به هو دائماً خطأ على أساس أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية.

فإذا كان الامتناع عن تنفيذ الحكم يشكل دائما خطأ يرتب مسؤولية الإدارة والموظف، إلا أن هذا الامتناع قد يأخذ صورًا متعددةً وهذا ما سأبينه باختصار على النحو التالي :

1- صورة **رفض التنفيذ:** ومن الأمثلة على رفض التنفيذ الكلي من جانب الإدارة، رفضها إعطاء الترخيص الذي قضي بإلغاء القرار الصادر برفض منحه أو عدم إصدار قرار إعادة الموظف للخدمة بعد إلغاء قرار فصله أو مثلا رفض رد مبلغ قضي ببطلان حجزه.

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 97/56، بتاريخ 1997/7/16، المنشور على ص 689 من عدد المجلة القضائية بتاريخ 1997/1/1.

[2]. الدعورقم 562525 لسنة8، بتاريخ 1957/6/30 انظر كتاب الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الدكتور عصمت الشيخ ص . 121

وتجدر الإشارة إلى انه قد تثور مسألة الخطأ في تفسير الحكم، فتصل الإدارة إلى درجة الامتناع عن التنفيذ بحجة التفسير فإن خطأ الإدارة في هذه الحالة مغتفرا حيث أن الإدارة في هذه الحالة لا تتنكر للحكم ولا تتجاهله أو تتعمد الامتناع عن تنفيذه ولكن كل ما في الأمر أن القاعدة كانت بالنسبة لها غير واضحة وتحتمل التأويل، فهنا لا يوجد مبرر لمطالبتها بالتعويض.

أما الامتناع عن التنفيذ فهو بلا شك يعتبر إجراء خاطئًا ينطوي على مخالفة صارخة لأصل من الأصول القانونية وهو احترام حجية الأمر المقضي.

والخلاصة انه لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن التعويض – عملها غير المشروع – إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيمًا، ولا شك أن مخالفة قوة الأمر المقضي يترتب عليه مسؤولية الإدارة؛ لان المخالفة في هذه الحالة تعتبر مخالفة جسيمة ترتب على الإدارة التعويض لصاحب الشأن، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا بأنه : " ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً ". [1]

2- **تنفيذ الحكم تنفيذا ناقصا** : يترتب على الإدارة أن تقوم بالتنفيذ الكلي والصحيح لحكم الإلغاء، فتقوم مسؤولية الإدارة في حالة التنفيذ الناقص أو غير الصحيح فتكون ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم ودون إصدار قرارات تعرقل هذا التنفيذ وان تتخذ كل ما يتطلب لذلك بما فيها تبعات الحكم القضائي، فمثلاً بإلغاء قرار ترقية فيما تضمنه من تخطي للمدعي في الترقية فإنه يتوجب على الإدارة في هذه الحالة أن تصحح الوضع وتعيد الأمور إلى نصابها الصحيح وتعتبر ترقيته من تاريخ القرار المذكور الذي تخطاه بالترقية بالإضافة إلى ما يتبع ذلك من آثار تتجلى باستحقاقه علاوة الترقية طبقا للقوانين واللوائح وبالتالي يكون طلب المدعي في التعويض عما فاته بسبب القرار الملغى في محله [2].

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 97/123، مجلة نقابة المحامين 1998، العدد 3، 4، ص 838

[2].. جرف، طعيمه، مرجع سابق، ص 74

3- **التأخير في تنفيذ الحكم** : من المعروف أن الإدارة تعطى السلطة التقديرية في اختيار الوقت لتنفيذ الحكم القضائي والسبب في ذلك هي طبيعة الإجراءات وما تتسم به من بطء وتعقيد في بعض الأحيان على أن لا تتأخر في التنفيذ إلى حد غير مقبول ولا مبرر لهذا التأخير بل يجب عليها أن تباشر بالتنفيذ في الوقت المناسب أما إذا تراخت أو تأخرت في تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر قانوني أو واقعي فإن هذا التصرف يشكل خطأً من جانب الإدارة يستوجب مساءلتها عن تعويض ما نجم عن ذلك من ضرر، حيث تقوم المحكمة بتقدير الأمور التي دعت الإدارة للتأخير بالتنفيذ على ضوء الظروف المحيطة بكل دعوى على حده، فقد يكون التأخير لسبب قوة قاهرة أو بسبب ضرورة اشتراك عدة جهات في التنفيذ فإذا كان التأخير يرجع إلى تبادل المكاتبات بين الوزارة ووزارة المالية مثلاً ولم يكن التأخير نتيجة تقصير من الوزارة فيكون طلب التعويض على غير أساس سليم من القانون متعيناً رفضه.[1]

ونخلص إلى أن التأخير في التنفيذ يجب أن لا يتخلله تعسف متعمد من الإدارة أو رغبة متعمدة في تعطيل التنفيذ أو تقصير من جانبها بل أن يكون سبب التأخير نظام الروتين العادي وما يتسم به من بطء وتسلسل الإجراءات أو تعقيدها أحيانا.

فمتى ما كان امتناع الإدارة عن التنفيذ بإحدى الصور السابقة فإن تصرف الإدارة ينطوي على خطأ جسيم يرتب عليها مسؤولية في مواجهة المضرور وضمان ما أصابه من ضرر وأساس ذلك مخالفة أصل من الأصول القانونية والمتمثل في مخالفة حجية الأمر المقضي.

ثانيا: الضرر:-

أما عن الضرر باعتباره الركن الثاني من أركان المسؤولية التي تستوجب التعويض، فهو مناط هذه المسؤولية إذ أنه لا يمكن تضمين الإدارة ما يصدر عن تصرفاتها سواء المادية أو

[1] المصدر نفسه ، ص 76.

القانونية إلا إذا ترتب عليها ضررًا لحق بالغير سواء أكانت المسؤولية على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر إذ أنه بدون تحقق الضرر فلا قيام للمسؤولية في مواجهة الإدارة.[1]

وسبق القول بأنه قد يجوز أن تقوم مسؤولية بلا خطأ لكن لا تقوم المسؤولية بلا ضرر، فكما قلنا بأن الخطأ وحده لا يكفي لقيام المسؤولية، إذ يجب أن يحدث الخطأ ضرراً لإمكان التعويض، فالخطأ الذي لا يولد ضرراً لا يعطي الحق في اقتضاء أي تعويض.

وهذا ما اتجهت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في أحكامها بالقول :" إن قوام المسؤولية الإدارية بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا لم يقم الدليل على وقوع الضرر المادي المطالب بالتعويض عنه جراء إغلاق محل الألعاب الالكترونية للمستدعية فلا محل للتعويض ". [2]

ما هي الشروط الواجب توافرها في الضرر الذي يستلزم التعويض ؟

1- **يجب أن يكون محقق الوقوع** : بمعنى إذا كان محتمل الوقوع بأن يكون وقوعه محل شك فلا تعويض، فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية مثل الدرجة التي كان يمكن أن يصل إليها الموظف لو بقي في الخدمة أو الترقيات المحتملة.

فالحق في التعويض لا يمكن أن يبنى على مجرد الخشية أو الشك، والضرر الاحتمالي لا يكون محققاً وبالتالي لا يعطي الحق في التعويض.

هذا ويجوز التعويض عن الضرر المستقبلي باعتباره ضرراً محققاً لا محتملاً إنما تراخى وقوعه إلى وقت مستقبلي.

2- **يجب أن يكون الضرر خاصاً:** أي أن يكون الضرر ماساً بحق ثابت للمضرور شخصياً ويحميه القانون، ويستوي في ذلك أن يكون الحق مالياً أو مدنياً أو سياسياً.

---

[1].. طماوي، سليمان، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 505

[2]. عدل عليا، أردنية ن قرارها رقم 97/30، مجلة نقابة المحامين 1997، العدد 11، ص 4211

فإذا كان الضرر عاما فلا تعويض، بأن يصيب عدداً غير محدد من الأفراد، أو قد يحل بفئة من الأفراد بشكل عام دون تمييز بينهم فالضرر يعتبر عاما ولا تعويض عليه.

وأساس عدم التعويض في حالة الضرر العام أن الضرر يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح الجماعة.

3- **يجب أن يكون الضرر قابل للتقدير:** فالتعويض في حالة المسؤولية الإدارية لا يمكن أن يتمثل إلا في حالة التعويض النقدي، لذلك لابد وان يكون الضرر الذي وقع من الإدارة مما يمكن تقويمه حتى يمكن التعويض النقدي.

4- **يجب أن يكون الضرر مباشراً** : ومعنى ذلك أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر ويتمثل ذلك في الرابطة التي تربط بين تصرف الإدارة والضرر، بأن يكون هذا الأخير نتيجة مباشرة لتصرف الإدارة الخاطئ.[1]

---

[1]. سرحان، عدنان، وخاطر، نوري، مرجع سابق، ص 395-424.

والضرر نوعان :

ضرر مادي، يصيب الشخص في ماله أو نفسه (يصيب مصلحة مالية)، و ضرر أدبي، يصيب الشخص في كرامته أو سمعته (يصيب مصلحة غير مالية).[1]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به في حكم لها بالتعويض عن الأضرار المالية والأدبية التي لحقت ببعض الأشخاص عن قرار صادر من الحاكم الإداري بتوقيفهم بعد أن ثبت أن قرار التوقيف صدر خلافًا لأحكام قانون منع الجرائم بعد أن قدرت المحكمة أن توقيفهم قد عطلهم عن أعمالهم سيما وان احدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث مزارع، ذلك بسبب أن توقيفهم كان بدون سند قانوني ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر.[2]

وقضت بحكم آخر بعدم استحقاق المستدعية للتعويض لعدم تحقق ركن الضرر الذي يعتبر ركن من أركان المسؤولية الإدارية بقولها : "... وبما أنه لم يقم دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه حيث لا تجد محكمتنا في ظروف إعارة المستدعية انه قد أصابها ضرر في حق أو مصلحة مالية، كما لم تمس مصلحة غير مالية وهو ما يعرف بالضرر الأدبي أو المعنوي، إذ أن المستدعى ضده لم يهدف في قراره الملغي إلى المساس بسمعتها أو كرامتها أو شرفها ولا في أي حالة من حالات الضرر المعنوي التي تصيب الشخص.." [3]

وامتناع الإدارة أيا كانت صورة هذا الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها يمس حق ثابت للمحكوم له شخصياً ويحميه القانون مما يستوجب القول بأن المحكوم له قد أصابه جراء عدم التنفيذ ضرر مادي يستوجب التعويض "إذا ما كان ضرراً محققاً ".

---

[1]. عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 724

[2].. كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 165

[3]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 94/182، بتاريخ 16 /11/ 1994، مجلة نقابة المحامين، ص 3230

كما قد يحدث بجانب هذا الضرر المادي للمحكوم له ضرر أدبي نتيجة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم فقد ينطوي عدم التنفيذ للحكم الصادر لمصلحة المدعي على معنى امتهانه والمساس بكرامته وسمعته مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبيا عن هذا الضرر. فليس هناك ما يمنع من الجمع بين التعويض الأدبي والمادي في آن واحد. [1]

ثالثا :علاقة السببية بين الخطأ والضرر: -

ولا يكفي لقيام المسؤولية في مواجهة الإدارة أن يتحقق الضرر والخطأ فقط، بل يجب أن يثبت أن الخطأ هو سبب الضرر بمعنى آخر أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لخطأ الإدارة وهو ما يسمى بعلاقة السببية بين الضرر والخطأ كركن ثالث من أركان المسؤولية الإدارية. فإذا ما ثبتت هذه العلاقة تقوم مسؤولية الإدارة في مواجهة من لحقه الضرر نتيجة لخطأ الإدارة وبالتالي الحكم له بالتعويض عما لحقه من ضرر.[2]

إذ أن ركن علاقة السببية بين الضرر والخطأ بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة يقتضي أن يكون الضرر الناشئ عن القرار الإداري غير المشروع – قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي – مباشرا حتى يمكن التعويض عنه بمعنى أن يكون نتيجة مباشرة للنشاط المنسوب للإدارة المتمثل بقراره السلبي وهو الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

ويمكن أن يعرف الضرر المباشر كما جاء في الأحكام العامة للمسؤولية التقصيرية أن يكون الضرر الذي لحق بالمضرور نتيجة طبيعية للفعل الضار وهو خطأ الإدارة وهذا ما يستشف من نص المادة 266 من القانون المدني الأردني، [3] السبب في ذلك هو انعدام علاقة السببية بين الخطأ والضرر غير المباشر، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في بعض أحكامها بقولها :" إن السببية التي تربط بين الخطأ والضرر في خصومة المنازعة موضوع دعوى التعويض منتفية، ذلك لان القرار الصادر عن رئيس الوزراء والمدعى بأنه غير مشروع ومن عدم لصدوره عن جهة غير مختصة ليس هو الذي انشأ الضرر المطالب بالتعويض عنه، والضرر المباشر المدعى

---

[1]. **المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني**، نقابة المحامين، الجزء الأول، 2000، ص 309.

[2]. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 123.

[3].. المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مرجع سابق ص 308

به نشأ عن الاقتطاعات التي تمت بموجب المخططات التنظيمية المشار إليها والتي لم يتم الطعن بها ولا الادعاء بعدم مشروعيتها، ولذلك فإن المستدعين ليس لهم أي حق في التعويض عن الأضرار المدعى بها طالما أن القرار الإداري الذي تم الطعن به لم يرتب أي ضرر مباشر لهم.... ".[1]

وتنعدم علاقة السببية بين الخطأ والضرر لوجود السبب الأجنبي؛ كالقوة قاهرة أو بفعل المضرور نفسه أو خطأ الغير... وهي حالات تنتفي معها علاقة السببية وبالتالي لا تقوم المسؤولية في مواجهة الإدارة. وإذا كانت القوة القاهرة تؤدي إلى إعفاء الإدارة من المسؤولية فإن خطأ المضرور لا يعفي الإدارة كليا من التعويض وذلك إذا ساهم المضرور بجزء من هذا الخطأ مع الإدارة، فهنا تعفى الإدارة من المسؤولية بالقدر الذي شارك به المضرور ؛ نتيجة الخطأ المشترك الذي وقع من جانب الإدارة وشخص المضرور معاً، كذلك الأمر إن كان قد ساهم الغير بالضرر الذي لحق المضرور مع الإدارة، فيضمن كل منهم بالقدر الذي ساهم به بتحقق الضرر.[2]

ونخلص إلى انه لابد من توافر الأركان الثلاثة لقيام المسؤولية الإدارية في مواجهة الإدارة وضمان الضرر الذي نشأ عن الخطأ الصادر من جهة الإدارة : صدور خطأ من المسؤول عن الضمان، ولحوق ضرر بالسائل عن التعويض، ووجود رابطة سببية تربط الخطأ بالضرر فتجعل الأول علة الثاني، فإذا لم يصدر خطأ من قبل المسؤول فإن عدم توافر الخطأ ينفي المسؤولية عن المسؤول، وهذا ما يميز مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ عن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر كنوع آخر من المسؤولية إنشائه مجلس الدولة الفرنسي.

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 97/176، بتاريخ 1997/9/28، منشورات مركز عدالة.

[2]. المادة 261 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 حيث نصت على : " إذا اثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لأيد له فيه كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك." وتقرأ مع نص المادة 264 من ذات القانون " يجوز للمحكمة أن تنقص من الضمان أوان لا تحكم بضمان ما إذا كان المتضرر قد اشترك بفعله في أحداث الضرر أو زاد فيه ". انظر المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مرجع سابق، ص 299 – 306.

الفرع الثاني

المسؤولية على أساس المخاطر (بلا خطأ)

انشأ مجلس الدولة الفرنسي بجانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ مسؤولية أخرى لا علاقة لها بفكرة الخطأ بتاتًا، حيث تقوم المسؤولية على أساس المخاطر على ركنين فقط هما : الضرر، وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة. بمعنى متى ما وجد ضرر لحق بالسائل عن التعويض وكان هناك علاقة سببية بين تصرف الإدارة بغض النظر أكان خطأ أم لا فيحكم له بالتعويض بقدر ما لحقه من ضرر جراء هذا التصرف.

ففي هذه الحالة لا نكون بصدد خطأ من جانب الإدارة وإنما هنالك أضرار لحقت بالفرد نجمت عن نشاط الإدارة الخطر، فلا يكون المضرور في حاجة إلى إثبات الخطأ من جهة الإدارة وإنما يكفي أن يقيم علاقة سببية بين نشاط الإدارة الخطر والضرر الذي وقع عليه.[1]

على أنه في هذه الحالة يشترط في الضرر الذي لحق المدعي إضافة إلى الشروط العامة أن يكون هذا الضرر مادياً وان يكون خاصاً بحيث يقع على فرد أو أفراد معينين كما ينبغي أن يبلغ هذا الضرر درجة غير عادية من الجسامة.[2]

وأساس المسؤولية على أساس المخاطر هي، فكرة الغنم بالغرم أو مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة، إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بإضرار؛ لان الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم فيجب أن لا يتحمل غرمه أفراد قلائل بينهم وإنما يجب أن توزع أعباؤه على الجميع، فالعدالة تقتضي أن تكون الدولة مسؤولة عن المخاطر التي تسببت عن سير المرفق العام. [3]

---

[1].. ياقوت، محمد ماجد، **شرح الإجراءات التأديبية** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004 ، ص890

[2].. الطماوي، سليمان – مسؤولية الإدارة – ص 144

[3] يكن، زهدي – **القضاء الإداري في لبنان وفرنسا**، الطبعة الأولى، 1980، ص 224 .

وإذا كان القضاء الإداري في مصر لا يأخذ بنظرية المخاطر إلا على سبيل استثناء –إذا نص القانون على ذلك صراحة – فإنه قد طبقها بصفة خاصة في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية مع تشدده في قيام ركن الضرر.

حيث أنه لا يجوز للقرار الإداري في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفًا للقانون إلا انه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة وتعطيل سير المرفق العام فيرجع عندئذٍ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة قدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك مقتضى.

وبالنهاية فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يوجب مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ وإنما يشترط :

1– أن لا يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يرجع إلى اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق أهميته الامتناع عن تنفيذ الحكم المبرم.

وهذا ما يقدره القضاء الإداري ولا يتركه لتقدير الإدارة المطلق وإلا أهدرنا ضمانة تنفيذ الأحكام، فإذا كان امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم لا يستند إلى مبرر من المصلحة العامة كانت الإدارة مسؤولة لا على أساس الخاطر ولكن على أساس الخطأ الجسيم.

2– أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف فليس كل تأخير في تنفيذ الأحكام يعتبر سبباً للمسؤولية على أساس الخطأ أو المخاطر وإنما يجب أن يكون التأخير غير عادي. [1]

[1]. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 125– 128.

المطلب الثاني

الاختصاص القضائي بنظر دعوى المسؤولية المدنية

عن عدم تنفيذ الحكم القضائي

إذا صدر عن الإدارة قرار سلبي متمثل بامتناع الإدارة عن التنفيذ، ولحق المحكوم لصالحه ضرراً جراء هذا التعنت، وكان هذا الضرر نتيجة مباشرة للقرار السلبي – امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري – عندها يكون من حق المضرور اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض وضمان الضرر من قبل الإدارة.

فمن هي الجهة المختصة بنظر طلبات التعويض، وعلى ماذا يتم تأسيس دعوى المسؤولية لعدم تنفيذ الحكم الإداري ؟

وعليه سوف اقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الاختصاص القضائي بنظر دعوى التعويض عن عد تنفيذ الأحكام الإدارية.

الفرع الثاني : تأسيس دعوى المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الحكم الإداري.

الفرع الأول

الاختصاص القضائي بنظر دعوى التعويض عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

في فرنسا يختص القضاء الإداري بتقرير مسؤولية الإدارة في مواجهة المضرور، أما تقرير مسؤولية الموظف فيختص بها القضاء العادي بمقتضى المادة 1382 من مدونة القانون المدني.

أما في مصر فقد قرر القضاء الإداري باختصاصه في الحالتين ولا محل ولا تأثير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مجال توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء في مصر، أما إذا كان مرجع الضرر إلى فعل مادي كان الاختصاص لجهة القضاء العادي أيا كان نوع الخطأ، وإذا كان مرجع الضرر إلى قرار إداري غير مشروع كان الاختصاص للقضاء الإداري أيا كان وصف الخطأ.[1]

وعلى هذا الأساس يجري القضاء في مصر على أمكان الجمع بين الخطأين في دعوى واحدة أمام جهة القضاء المختصة.[2]

أما بالنسبة للقضاء الإداري في الأردن فقد منح قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992 اختصاص النظر في طلبات التعويض عن القرارات غير المشروعة والتي تم النص عليها في القفرة أ/9 من قانون محكمة العدل العليا، حيث نصت الفقرة(ب) من ذات المادة على هذا الاختصاص على أنه : " ب- تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة -أ- السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية ". وبهذا النص أصبحت محكمة العدل العليا ذات ولأية للنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة بعد أن كان هذا الاختصاص للمحاكم

---

[1]. الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص126.

[2]. الحكم الصادر القضاء الإداري المصري، بجلسة 1982/3/6، في القضية رقم 1475 لسنة 26 مجموعة الأحكام للسنة 27 ص 369 انظر نوفان عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق ص 127.

العادية، وبذلك أصبحت طلبات التعويض ذات اختصاص مشترك بين القضاء العادي و محكمة العدل العليا، حيث يمكن اللجوء إلى أي منها و طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفات الإدارة.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن اختصاص القضاء الإداري بالفصل في قضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، كما أن القرار الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في وقوع الضرر غير مشروع بأن شابه عيب من عيوب الإلغاء...وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا، حيث يستفاد من بعض أحكامها أنها تختص بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية النهائية سواء رفع أمامها بصفة أصلية كدعوى تعويض مستقلة أو بالتبعية لدعوى إلغاء قرار إداري غير مشروع.[1]

ويتضح مما سبق تختص محكمة العدل العليا في نظر طلبات التعويض متى توافرت الشروط التالية :

1- قرار إداري نهائي مشوب بعيب من عيوب الإلغاء ويدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا
2- أن يكون قد نتج عن هذا القرار الإداري غير المشروع ضرراً لحق بالمدعي.

نخلص بالقول؛ إلى أن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا سواء رفعت إليها بصورة تبعية أم أصلية، أما الأضرار التي تنتج عن خطأ من جانب الإدارة سواء أكان بفعل مادي أم قانوني لا يندرج تحت نص المادة 9 فتختص في نظر طلبات التعويض المتعلقة بها للجهة ذات الولاية العامة وهي المحاكم النظامية بدرجاتها.

وبما أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي يكيف على اعتباره قراراً إداريا سلبياً غير مشروع، فإن ما ينتج عن هذا الامتناع من أضرار مادية أو معنوية لحقت بصاحب المصلحة

---

[1].. كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 164

بالتنفيذ تضمنه الإدارة للمضرور وتكون صاحبة الاختصاص في نظر هذه الطلبات محكمة العدل العليا تطبيقا لنص المادة 11 من قانون المحكمة الحالي والذي يقرأ مع نص المادة 9 بفقراتها حيث أنه : " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ".

الفرع الثاني

تأسيس دعوى المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ الحكم الإداري

من المسلم به انه لا تعويض عن القرار الإداري إلا إذا ثبتت عدم مشروعيته بمعنى أن يكون مشوباً بأحد العيوب المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الحالي : عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو تأويليه، وعيب إساءة استعمال السلطة.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء؛ لان كل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، ولهذا فإن أحكامها مستقرة على جعل وجهين منهما فقط سببا للحكم بالتعويض باستمرار وهما : عيب مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، وعيب إساءة استعمال السلطة (عيوب موضوعية)، في حين أن العيوب الأخرى الشكلية (عيب الشكل والاختصاص) لا تؤدي باستمرار إلى الحكم بالتعويض؛ ذلك أن عيب الاختصاص والشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح بالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى مثل عيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة فهي تلازم دائم مع التعويض.[1]

وينبني على ما تقدم ؛ إن القرار السلبي للإدارة المتمثل بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي هو قرار إداري غير مشروع، لمخالفته أصل من الأصول القانونية وهو احترام حجية الأمر المقضي والتي تعتبر بمثابة القاعدة القانونية ، فهو قرار إداري سلبي مشوب بعيب مخالفة القانون ينطوي عليها خطأ جسيم يؤثر في جوهر القرار الإداري ويلحق ضرراً بصاحب الشأن وبالتالي يترتب عليه مسؤولية الإدارة بضمان الضرر باستمرار.

---

[1]. بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 20.

المطلب الثالث

سلطة القاضي في دعوى المسؤولية عن تنفيذ الأحكام الإدارية

يختلف دور القاضي الإداري في دعوى التعويض عن دوره في دعوى الإلغاء والذي يقتصر دوره فيها على فحص مشروعية القرار الإداري وإلغائه إن كان هناك وجه للإلغاء ذلك أن دعوى الإلغاء وكما تم الإشارة إليه سابقاً من الدعاوى الموضوعية التي تحمي مراكز موضوعية بينما دعوى التعويض هي حماية للمراكز الشخصية نتيجة التعدي عليها وإلحاق صاحبها ضرراً يوجب التعويض من قبل الإدارة. ولذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي : –

الفرع الأول

اختلاف دور القاضي في دعوى الإلغاء عن دوره في دعوى التعويض

إن المسألة التي تعرض بقضاء المسؤولية هي تقرير ما إذا كان الفعل المادي أو العمل القانوني قد تم مخالفاً للقانون ثم استخلاص النتائج المنطقية المترتبة على هذا التقرير والتي تتلخص في الحكم بالتعويض أو رفضه. فإن الطاعن عندما يلجأ إلى المحاكم فإنه لا يحتج بأي حق شخصي، لسبب بسيط هو انه لا يملك هذا الحق ولم يكن يملكه في الماضي، وكل ما يستطيع طلبه من القاضي هو أن يقرر مخالفة الفعل المادي أو العمل القانوني للقانون ثم الحكم بالتعويض كنتيجة منطقية لذلك.

وعلى ذلك يكون قضاء المحكمة في هذا الشأن موضوعياً، هكذا تجري الأمور في نظر العميد دوجي الذي يرى أن طبيعة الحكم ومداه إنما يتعلقان بنوع القضاء الذي يصدر الحكم به، فإذا صدر الحكم في قضاء موضوعي كان هو عملاً قانونياً موضوعياً، وإذا صدر في قضاء شخصي كان عملاً قانونياً شخصياً، وكان مقتضى هذا بطبيعة الحال أن يكون الحكم الصادر بالتعويض عملاً قانونيًا موضوعياً تبعًا لطبيعة قضاء المسؤولية.[1]

ويرى الأستاذ جاستون جيز أن الأمور لا تسير في نظره بهذا الشكل، فإن المضرور إذ يطالب بالتعويض فإنما يطالب بحق شخصي وطبقاً لآراء الفقيه الكبير فإن القانون يمنح لكل شخص يوجد في مركز قانوني معيناً الحق في أن يخلق لنفسه ديناً قبل الإدارة أو فرد معين، وهذا الدين هو ذاته الذي يطلب المضرور من القاضي تقريره. ويعيب العلامة جيز على العميد دوجى قوله ((أن المضرور يطلب من القاضي أن يستخلص النتائج المنطقية من تقريره بمخالفة القانون)).

موضحاً أن المضرور لا يترك للقضاء حرية تحديد مدى مخالفة القانون والحكم بالتعويض الملائم وإنما يجب أن يحدد هو للقاضي الرقم الذي يريده أي مدى حقه الشخصي الذي

---

[1]. فهمي، مصطفى – **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دار النهضة العربية، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 1966، ص 225

خلقه بإرادته العلنية. وربما يستطيع القاضي أن يقرر أن الضرر ليس له المدى الذي يدعيه المضرور ولكن ليس له أن يحكم بأكثر مما طلبه المضرور؛ لأنه إن فعل ذلك فإن قضاءه سيكون معيباً لأنه حكم بأكثر مما طلبه الخصوم.

وينتهي الفقيه جيز من ذلك بأن المضرور إذ يطالب بتعويض عن ضرر أصابه فإنما يحتج بحق ذاتي يطالب القاضي بتقريره.[1]

ويرى الدكتور مصطفى فهمي أن كل من الفقيهين قد تاها في جو من البناء النظري حجب عنهما وضوح الرؤية وحقيقة الوضع، فالمركز القانوني للمضرور إنما هو مركز ذاتي لأنه مستمد من الفعل الضار، مركز ذاتي يختلف نطاقه من حالة إلى أخرى لأن الفعل الضار يختلف في إضراره من حالة إلى أخرى. فالأمر لا يتعلق بمركز يحدد القانون وحده وبطريقة مباشره نطاقه ومداه، ومن ثم ليس بالمركز الموضوعي الذي تحميه دعوى موضوعية وإنما هو مركز ذاتي تحميه دعوى ذاتية ويتبع القضاء الذاتي. [2]

إذ أن الحكم الصادر في دعوى المسؤولية يرتب بين فاعل الضرر والمضرور علاقة دائن ومدين إنما يعد بذلك عملاً قانونيًا شخصياً ذا حجية نسبية، حتى ولو كان قد صدر بصدد مراكز قانونية موضوعية.[3]

وبناءً على ذلك، تختلف دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء اختلافاً تاما (من حيث الموضوع، النطاق، والإجراءات ، والتقادم)وهذا بدوره يلعب في اختلاف دور القاضي في كلا الدعويين. ففي دعوى الإلغاء ينحصر دور القاضي بفحص مشروعية القرار الإداري وإذا ما ثبت ذلك فإن الحكم هو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وفي دعوى التعويض على القاضي أن يتأكد أولاً من أن المدعي هو صاحب الحق، فالدعوى ملازمة للحق ولا توجد إلا بوجوده، ثم بعد ذلك أن يثبت من أن المدعي صاحب الحق له مصلحة حالة في رفع الدعوى، إذ ليس كل صاحب

---

[1]. فهميمصطفى، ، مرجع سابق ص 226

[2]. المصدر نفسه، ص 226

[3]..المصدر نفسه ، ص 226–227

حق تكون دعواه مقبولة أمام القضاء بل عليه أن يثبت أن حقه قد اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه فتتوافر حينئذٍ مصلحته المادية.

فإذا تأكد القاضي من توافر أركان المسؤولية المستوجبة التعويض في مواجهة الإدارة فإنه ينتقل إلى الحكم بالتعويض.

وهكذا نرى أن دعوى الإلغاء تستهدف مخاصمة القرار الإداري المعيب بقصد التوصل إلى إلغائه قبل الكافة، بينما ترمي دعوى التعويض إلى حماية الحقوق قبل من يتعدى عليها والحكم بالتعويض كضمان عما لحق المدعي من ضرر.

الفرع الثاني

جزاء انعقاد المسؤولية المدنية (التعويض)

لاشك في أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يشكل مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة، وإذا انعقدت المسؤولية سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ استحق المحكوم له تعويضاً لجبر ما أصابه من ضرر جراء عدم التنفيذ.

وكما جاء في مضامين الأحكام التي ذكرت سابقا في أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهذه تشكل مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام وذلك إقرارا للنظام والطمأنينة كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ معيب بعيب مخالفة القانون.

وهذا الامتناع المخالف للقانون وما ينطوي عليه من أضرار لحقت بصاحب المصلحة يرتب على الإدارة مسؤولية في مواجهة المضرور بضمان ما نتج عن تصرفها من أضرار متمثلة بالتعويض عما ترتب عليه من أضرار.

وقد اتجهت محكمة العدل العليا الأردنية إلى ذلك، فقضت في احد أحكامها : " يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها، فإذا كان قرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحيته بموجب المادة الثالثة من قانون منع الجرائم لأن عدم توقيفها من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام، ولتفادي وقوع جريمة فيكون طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه لا يرتب له المطالبة بالتعويض ". [1]

فعندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ قرار قضائي تعتبر مسؤولة عن الضرر الذي يقع، وهذا المبدأ مستقر في أحكام القضاء الأردني، حيث جاء في حكم لمحكمة التمييز الأردنية بأن : "

---

[1]. عدل عليا أردنية، قرار رقم 96/23، مجلة نقابة المحامين 1997، العدد 11، ص 4196

رفض الإدارة إعادة الموظف الذي قررت عزله من وظيفته خلافاً للقانون على الرغم من الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرار العزل وثبوت أن العزل كان مخالفاً للقانون يجعلها مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ نتيجة لرفض إعادته "[1].

وجاء أيضاً في قرارها بأن : " صدور أمر محكمة العدل العليا بإيقاف الأمر العسكري الصادر عن الحاكم العسكري محافظ العاصمة القاضي بإخلاء وهدم الأبنية والإنشاءات المقامة فيها إلى أن يبت في دعوى الطعن بهذا القرار ثم صدور حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار الحاكم العسكري المشار إليه يجعل منه قراراً غير موجود، فلا محل لقول المميز في هذا السبب أن الحاكم العسكري كان يتصرف ويعمل بحدود صلاحيته وبالتالي تكون الإدارة التي قامت بالهدم والإخلاء مسؤولة عن الضرر ".[2]

وقررت محكمة العدل العليا أن مناط مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشوبة بأحد عيوب الإلغاء والتي تصدرها تسييراً للمرفق العام تنشأ متى قامت الأركان الثلاثة في المسؤولية الإدارية وهي الخطأ من جانب الإدارة والمتمثل في حالة القرارات الإدارية بقرار إداري مخالف للقانون بمعناه الواسع، أن يترتب عليه إلحاق ضرر بصاحب الشأن وهو ركن الضرر، وان يكون الضرر هو النتيجة المباشرة والطبيعية لتصرف الإدارة (قرار إداري غير مشروع) وهو توافر ركن علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا انتفت إحدى هذه الأركان فلا تقوم المسؤولية في مواجهة الإدارة وبالتالي لا يكون هناك محلاً للتعويض.[3]

وقضت أيضاً أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء فقد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا إلغاء القرار الإداري لعيب الشكل أو لعيب عدم الاختصاص وخاصة في حالة عدم التأثير على مضمون القرار الإداري.[4]

---

[1]. محكمة التمييز قرار رقم 65/2 المنشور على ص 223 مجلة نقابة المحامين سنة 1965

[2]. محكمة التمييز قرار رقم 73/304 المنشور على ص 1614 من مجلة نقابة المحامين سنة 1973

[3]. عدل عليا أردنية، قرارها رقم 94/182، مجلة نقابة المحامين 1995، ص 3230

[4]. عدل عليا أردنية قرار رقم 94/28 مجلة نقابة المحامين 1994 ص 2031.

ولا تكاد تختلف الحلول الإدارية عن القواعد المدنية في مجال التعويض عن الأضرار التي لحقت بالمضرور إزاء تصرف الإدارة.

إذ أن الهدف من التعويض هو محو الضرر وإزالته بحيث يعاد المضرور إلى الحالة التي كان عليها قبل وقوع الضرر.

وهذا يتطلب البحث في طرق التعويض ونطاق هذا التعويض على النحو التالي:

أولا: طرق التعويض (الضمان) :

فالتعويض إما أن يكون عيناً أي الوفاء بالالتزام عينًا وإما أن يكون بالمقابل سواء أكان هذا المقابل نقدياً أو غير نقدي.[1]

وأشار إلى ذلك نص المادة 269/2 من القانون المدني حيث جاء فيها : " ويقدر الضمان بالنقد على أنه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو أن تحكم بأداء أمر معين متصل بالفعل الضار وذلك على سبيل التضمين."

ويقصد بالتعويض العيني الحكم بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر وهذا النوع من التعويض هو الأفضل إن كان ممكنًا لأنه يعني محو الضرر تماما ووضع المضرور في نفس الحالة التي كان عليها قبل وقوعه. وهذا التعويض غير متصور في حالة طلب المضرور التعويض عما أصابه نتيجة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم؛ ذلك أن التعويض العيني معناه تنفيذ الحكم والفرض أن الإدارة لم تقم بالتنفيذ، وكذلك الأمر بالنسبة للتعويض غير النقدي بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو الحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع، وهذين النوعين من التعويض غير ممكنين بسبب موقف القاضي الإداري من الإدارة أو استقلالها، وان كان القضاء العادي يمكنه في حالة الاعتداء المادي ألا يقف عند الحكم بالتعويض النقدي بل يستطيع أن يحكم بالتعويض العيني بل يستطيع أن يحكم على الإدارة بأداء عمل معين كالرد أو الطرد أو الهدم أو

[1]. الطماوي، سليحسني،قضاء التعويض – مرجع سابق، ص 482.

عدم التعرض، وبالتالي لا يبقى أمامنا في هذا المجال إلا النوع الثاني من التعويض بمقابل وهو التعويض النقدي.[1]

حيث أن التعويض بمقابل قد يكون تعويضًا نقدياً أو تعويضاً غير نقدي، حيث أن التعويض غير النقدي كما ذكرت المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني لا هو بالتعويض العيني ولا هو بالتعويض النقدي لكنه انسب ما تقتضيه الظروف في بعض الصور. [2]

وبالتالي يكون جزاء المسؤولية هو التعويض النقدي بحيث يستبعد التعويض العيني حتى ولو كان ممكنًا عملياً، ويفسر ذلك بأسباب عملية وقانونية.

فمن **الناحية العملية** : يفسر هذا المسلك وان كان ممكنًا على أن التعويض العيني سوف يتم على حساب المصلحة العامة، إذ يجب أن يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية من اجل تحقيق منفعة فردية خاصة، وقد يؤدي ذلك إلى شل الإدارة كما أن التعويض العيني سيكون في الغالب مصحوباً بتعويض نقدي.

أما **الناحية القانونية:** وهو ما يتعلق بموقف القاضي من الإدارة فاستقلال الإدارة عن القضاء سواء كان القضاء إداريا أم عادياً، يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض العيني إلا عن طريقه.[3]

ويقصد بالتعويض النقدي، أن يتم جبر الضرر الذي لحق بالمضرور بمبلغ من المال يلزم القاضي المسؤول عن الضرر بدفعه للمضرور لجبر ضرره بشكل كامل.

وقد يكون أما بالتعويض المقسط، وهو أن يتم دفع التعويض على أقساط تحدد مددها ويعين عددها ويتم استيفاء التعويض بدفع آخر قسط منها، أو بالتعويض على شكل مرتب دوري

---

[1]. عبد الواحد، حسني ، مرجع سابق، ص 585
[2]. المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مرجع سابق، ص 313.
[3]. الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 483.

وهو يتم بدفع التعويض على أقساط ولكن لا يعرف عددها مقدما؛ لان الإيراد يدفع مادام المستفيد منه على قيد الحياة ولا ينقطع إلا بموته.[1]

والأمر هنا متروك لتقدير القاضي؛ لأنه يدخل ضمن الوسائل الضرورية للوصول إلى جبر الضرر بشكل كأمل.

والمبدأ الذي يحكم نطاق التعويض بموجب أساس واحد لا ثاني له وهو الضرر. خصوصية المسؤولية المدنية تتمثل في أنها تهدف إلى إعادة وضع المضرور بقدر الإمكان وعلى نفقة المسؤول عن الضرر. وهذا الهدف يدعمه مبدأ يسيطر على تقدير التعويض في جميع قوانين دول العالم تقريبا وهو مبدأ التعويض الكامل للضرر، والذي يعني أن التعويض يجب أن يغطي الضرر الذي أصاب المضرور، كل الضرر ولا شيء غير الضرر الذي أصابه.[2]

والمسلم به أن التعويض المحكوم به يجب أن يقدر حسب جسامة الضرر دون النظر إلى درجة الخطأ الذي ارتكبته الإدارة إذا ما قامت المسؤولية على أساس الخطأ.

ثانيا : نطاق مبدأ التعويض الكامل عن الضرر:-

حتى يكون التعويض مساوياً للضرر يجب أن يكون كاملا يغطي كل الضرر، وهذا يعني من جهة أن التعويض يجب أن يغطي كل عناصر الضرر الذي أصاب المضرور (سواء أكانت أضرارا مادية أو أدبية)، كما يعني أيضا ضرورة التعويض الكامل لكل عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى. حيث أن التعويض يجب أن يشمل كلاً من الخسارة اللاحقة والكسب الفائت وهي العناصر التي لابد وان يأخذها القاضي بعين الاعتبار عند تقدير التعويض.

---

[1]. السنهوري، عبد الرازق، **الوسيط في القانون المدني**، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1973، الجزء الأول، فقرة 645 ص 968

[2].. سرحان، عدنان وخاطر، نوري، مرجع سابق، ص 471

وهذا ما نص عليه المشرع في نص المادة 266 من القانون المدني الأردني حيث أنه : "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاته من كسب بشرط أن يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار ".[1]

وبالنهاية فلا بد من القول بأن الامتناع عن التنفيذ (تنفيذ الحكم) يجعل الموظف الممتنع مسؤولا مسؤولية شخصية عن هذا الامتناع وبالتالي يستطيع المضرور أن يرفع دعوى على الإدارة والموظف في وقت واحد، حيث أن أساس مسؤولية الموظف الشخصية مخالفته لقوة الشيء المقضي به وهذا يعد عملاً غير مشروع بالإضافة إلى أن عرقلة تنفيذ القرارات القضائية تشكل جرمًا في قانون العقوبات. وقد أقرت محكمة التمييز في الأردن بمبدأ مسؤولية الموظف مسؤولية شخصية عن خطئه الناشئ عن عدم تنفيذ القرار القضائي حيث جاء في قرارها رقم 73/304 : " إن الحاكم العسكري وقائد الشرطة قد ارتكبا خطأ جسيماً على فرض صحة ذلك لا يجعل التعويض عن الضرر منحصراً فيهما بل إن الدولة التي يعملان لها وباسمها متضامنة معهما بالمسؤولية ". [2]

وكذلك صدر قرار عن مجلس الدولة المصري يقضي بإلغاء قرار مجلس الجامعة القاهرة الذي يتعلق برسوب طالبة ، فأمتنع رئيس الجامعة عن تنفيذ الحكم فرفعت النيابة ضده جنحه امتناع عن تنفيذ حكم قضائي، وقضت محكمة الجيزة بحبسه لمدة شهر وعزله عن وظيفته، وقد قررت محكمة القضاء الإداري المصري بأن : " امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم دون مبرر يعد قرارا سلبيا خاطئا ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة، ولذلك تعتبر المخالفة في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين فهي عمل غير مشروع ومعاقب عليه ومن ثم وجب اعتبار الخطأ شخصيا يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطلوب."[3]

---

[1] ..القانون المدني الأردني رقم 34 لسنة 1976 .
[2] .. ياقوت، محمد ماجد، مرجسابق، ، 894
[3] . الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 132

المبحث الثالث

دعوى المسؤولية الجزائية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

تنص المادة 132 من قانون العقوبات المصري بأن: " يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو بوقف تنفيذ حكم صادر من المحكمة أو أي جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي أمتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف. "

ومن الجدير بالذكر أن النظام القانوني الفرنسي لا يعرف المسؤولية الجزائية للموظف في مجال تنفيذ الأحكام، بالرغم من أهميتها لما يترتب عليها في حال انعقادها من فقدان الموظف لحريته وعزله من وظيفته فهي أقوى الوسائل في هذا المجال.

وان كانت هناك بعض النصوص جزائية يمكن تطبيقها في هذا المجال، كنص المادة 130 من قانون العقوبات الفرنسي التي تعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين السلطات الإدارية التي تتجاوز حدودها وتصدر أوامر من أي نوع للمحاكم، والمادة 31 التي تعاقب بالغرامة كل موظف إداري يتعدى على اختصاصات السلطة القضائية.[1]

أما بالنسبة لقانون العقوبات الأردني فقد جرم امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية سواء استعمل سلطة وظيفته بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر في إعاقة أو تأخير تنفيذ حكم قضائي حيث تنص المادة 182 على ما يلي : " 1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب

---

[1]. بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 1719. .

بالحبس من شهر إلى سنتين. 2- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفا عاما، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة. "[1]

بناءً على ما تقدم؛ فإن امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي يعتبر جريمة جزائية يعاقب عليها القانون العقوبات الأردني وفقا لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فطالما أن المشرع قد جرم استعمال الموظف لسلطته لإعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم.

ولطالما أننا أمام جريمة جزائية فلا بد وان نبحث في أركانها والجزاء المترتب عليها في حال قيامها على النحو التالي :

المطلب الأول: أركان جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

المطلب الثاني: العقوبة الجزائية التي توقع على الموظف في حال ثبوتها.

[1]. **قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 .**

المطلب الأول

أركان جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

كل جريمة نص عليها القانون لابد من توافر أركان لقيامها، فإذا غاب احد الأركان التي ينص على وجوب توافرها لا تقوم الجريمة وبالتالي لا يترتب عليها مسؤولية جزائية يلاحق بها الفاعل، وعندما يجرم المشرع فعلا ما فهذا إن دل على شيء فهو يدل على خطورة هذا الفعل على المجتمع بنتائجه وآثاره، فالأصل في الأشياء الإباحة فإذا ما جرمها المشرع تقوم بها المسؤولية الجزائية ويترتب عليها معاقبة فاعلها؛ لتحقيق الردع العام والخاص وتحقيقاً للعدالة في المجتمع وحفاظاً على النظام العام.

وعليه سوف اقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: الركن الشرعي للجريمة.

الفرع الثاني: الركن المادي للجريمة.

الفرع الثالث : الركن المعنوي (القصد الجرمي) .

الفرع الأول

الركن الشرعي للجريمة

يرتبط هذا الركن بمبدأ الشرعية الذي يعني انه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في القانون، وان الأصل في الأشياء الإباحة حتى يجرمها القانون فتصبح غير مباحة.

ويقصد بهذا الركن هو وجود نص في القانون يجرم الفعل ويحدد عقوبته، ولطالما أن المشرع في متن المادة 182 من قانون العقوبات قد جرم فعل الموظف العام الذي يستعمل سلطته سواء أكان بطريق مباشر أم غير مباشر في تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية وحدد العقوبة المترتبة على فعله، عندها يتوافر الركن الشرعي لجريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة.

حيث تنص المادة 182 من قانون العقوبات الأردني على ما يلي : " 1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. 2- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفا عاما، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة. "

وما يهمنا في هذا النص هو الشق المتعلق بتنفيذ القرارات القضائية وما يترتب على ذلك من مسؤولية في مواجهة الموظف العام.

الفرع الثاني

الركن المادي للجريمة

يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة بسلوك الموظف العام سواء أكان إيجابي أم سلبي باستخدام سلطته بقصد عرقلة تنفيذ الحكم القضائي بأي صورة من الصور سواء أكان بالرفض الصريح للتنفيذ أو بالتنفيذ الناقص أو بالتأخير غير المبرر أو بإصدار القرار الملغي من جديد دون احترام قوة الشيء المقضي به.

ويشترط لتفعيل نص المادة 182 من قانون العقوبات الأردني الفقرة الأولى :

1-**أن يكون الجاني موظفا عموميا:** وتفسر عبارة الموظف العام؛ بأنها تشمل كل فرد تربطه في الدولة أو بأحد الأشخاص المعنوية العامة علاقة وظيفية تخوله سلطة تمكنه من وقف تنفيذ الأحكام القضائية سواء أكان معينا أو منتخبا، سواء كان دائما أو مؤقتا.[1]

ويظهر أن هذه العبارة لا تقتصر على طبقة الموظفين الذين بيدهم نصيب من السلطة العامة، بل تشمل كل شخص في خدمة الحكومة أو إحدى المصالح العامة التي تستمد سلطتها من الحكومة كمجالس المديريات، ومجالس البلدية والمحلية وكل شخص مكلف بخدمة عامة كالعمد والمشايخ.

ويعرف نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 الموظف العام على أنه : " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً ".

---

[1]. نص المادة 169 من **قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960** حيث نصت على:" يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي ، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة".

فالموظف في هذه الجريمة هو الموظف العام، فهو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق.

2- **أن يستعمل الموظف العام سلطة وظيفته بقصد إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم القضائي،** ويتم ذلك عن طريق الموظف ذاته إذا كان تنفيذ الحكم يدخل ضمن اختصاصه وقد يتم عن طريق مرؤوسيه إذا ما استغل سلطته ونفوذه عليهم واصدر إليهم تعليمات كتابية أو شفهية أو غير ذلك من الطرق.

أي انه يكفي لقيام الركن المادي لهذه الجريمة أن يتدخل مرتكبها بالاستناد إلى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بتنفيذ الحكم بقصد عرقلة هذا التنفيذ، وقد يكون هذا الموظف المختص من ضمن مرؤوسي الموظف المتدخل فيستغل هذا الرئيس سلطته ونفوذه لديه لوقف تنفيذ الحكم سواء بالتأثير أو بالرجاء أو بالتهديد أو بالأمر، ولا يشترط أن يكون هذا الأمر مكتوباً بل يكفي أن يتم شفاهة؛ أي انه لا يشترط في الموظف في هذه الجريمة أن يكون تنفيذ الحكم داخلا في اختصاصه.[1]

3- **ويشترط أن يؤدي هذا التدخل إلى إعاقة أو تأخير تنفيذه :** فإذا ما استغل الموظف سلطته بقصد إعاقته أو تأخيره وخاب سعيه لسبب لا دخل لإرادته فيه كان ذلك شروعاً في ارتكاب جريمة غير معاقب عليه.

وما يؤخذ على منطوق نص المادة 182 من قانون العقوبات، والتي اقتصر التجريم فيها على حالة إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم ولم تأتي على ذكر الامتناع الكلي أو الجزئي أو حالة تجديد القرار كما ذكرنا آنفاً، لما تشكله من إضافة مهمة وجوهرية لهذا النص القانوني باعتبارها تجاوزا صريحاً يعطل فاعلية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا في مواجهة الإدارة العامة بإلغاء قرارٍ إداري صدر عنها، إذ أنه وكما هو معلوم لا يمكن القياس

---

[1]. حسني، عبد الواحد، مرجع سابق، 626

في قانون العقوبات وإذ أنه لا قياس في نصوص التجريم فكان على المشرع أن ينص على جميع حالات عدم التنفيذ وذلك لكي يسبغها بالصفة التجريمية .

الفرع الثالث

الركن المعنوي (القصد الجرمي)

والقصد الجنائي اللازم هنا هو مجرد القصد الجنائي العادي فلا يتطلب قصداً خاصاً أو نية خاصة، فالقصد هنا هو اتجاه نية الموظف المتدخل إلى وقف تنفيذ الحكم أو إعاقة أو تأخير التنفيذ دون وجه حق، وبالتالي يحصل وقف التنفيذ وإعاقته نتيجةً لهذا التدخل.

المطلب الثاني

العقوبة الجزائية التي توقع على الموظف في حال ثبوتها

نصت المادة 182 من قانون العقوبات الأردني على ما يلي : " 1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونًا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. 2- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة. "

فمتى ما توافر الركن المادي بعناصره - السلوك، النتيجة، وعلاقة السببية - والركن المعنوي - العلم وإرادة النتيجة، فإن الجزاء الذي يترتب على الموظف، هو الحبس من شهر إلى سنتين. لذلك فهي تعتبر جنحه سنداً لنص المادة 15 و21 من قانون العقوبات الأردني، حيث نصت المادة 15 : " العقوبات الجنحية هي :

1. الحبس..... ".

ونصت المادة 21 من قانون العقوبات الأردني على أن: " الحبس هو وضع المحكوم عليه في احد سجون الدولة المدة المحكوم بها عليه وهي تتراوح بين أسبوع وثلاث سنوات إلا إذا نص القانون على غير ذلك".

وبناءً على ذلك، فإن الموظف الذي يستغل وظيفته ويوجهها لعرقلة القرارات القضائية سواء أكان بالامتناع الكلي أو الجزئي أو بعدم التنفيذ على النحو الذي جاء به الحكم القضائي وهو على علم بوجود الحكم القضائي، فيترتب عليه مسؤولية جزائية لاعتبار المشرع الجزائي أن هذا الفعل فعل مجرم يستوجب عقوبة جزائية رادعة وزاجره لارتكابه من قبل أي موظف يكون له السلطة بإصدار القرارات لاحترام الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية دون تعقيب عليها ودون أي مبرر ليس له سند قانوني لاتخاذه؛ حماية لحقوق الأفراد والمراكز القانونية، وضمانة لاحترام الأحكام القضائية.

الفصل الثاني

الوسائل القانونية الأخرى لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

إضافة إلى ما للمحكوم لصالحه من وسائل قضائية – سبق أن تناولناها في الفصل السابق – يستطيع بها أن يحرك المسؤولية القانونية قبل الإدارة أو موظفيها حال الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر لصالحه، يكون للإدارة نفسها– وهذا ما يجب عليها – أن تحرك المسؤولية القانونية قبل هذا الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ، حيث أن واجب أداء العمل بدقة و أمانه يحظر عليه الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو العمل على عرقلة تنفيذها، إذ مما لا شك فيه أن من أهم واجبات الوظيفة العامة احترام الأحكام القضائية، وامتناع الموظف عن تنفيذ هذه الأحكام أو عرقلة تنفيذها ينطوي على إخلال بواجبات وظيفته وإهدار لحجية الحكم مما يكون جريمة تأديبية يؤاخذ عليها الموظف وللإدارة توقيع العقوبة التأديبية من اجل ذلك.

أضف إلى ذلك ما هو مقرر دستورياً والمتمثل بحق البرلمان بتحريك الرقابة السياسية لمساءلة الوزراء عن أعمال وزارتهم وما يقع منهم من مخالفات أثناء أو بسبب ممارستهم لوظائفهم الوزارية وبالتالي يكون الوزير و من ينوب عنه مسؤولاً مسؤولية سياسية أمام البرلمان عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية أو عرقلتها و تكرار هذا الأمر مما قد يؤدي إلى سحب الثقة أما من الوزارة ككل أو بأحد الوزراء منفرداً وهذا حسب الظروف و الأحوال وما يتوصل له البرلمان في كل حالة على حدا.

كما و تشمل الرقابة السياسية على أعمال الإدارة ما يسمى برقابة الرأي العام، وهو تعبير عدد كبير من الناس، عن رأيهم في بالنسبة لبعض المسائل، إذا كانت نسبتهم العددية كافية، لإحداث التأثير اللازم، بطريق مباشر أو غير مباشر.[1]

فإن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة و تكرار ذلك يؤدي إلى إثارة الرأي العام و بالتالي يشكل التربة التي تنبت فيها باقي الرقابات سواء أكانت القضائية أم الإدارية أم برلمانية.

---

[1].. الشوبكي، عمر، مرجع سابق ، ص 59

وبذلك فإن عدم تنفيذ الموظف العام للأحكام القضائية وامتناعه وعرقلته لتنفيذها يخضعه أما للرقابة الإدارية وهي رقابة الذاتية بأن تراقب الإدارة ذاتها أعمال موظفيها، أو للرقابة السياسية أي رقابة البرلمان لإعمال الحكومة سواء أكانت أعمال سياسية أو إعمال إدارية إذ أن كل وزير مسؤول سياسيا عن أعمال وزارته و موظفيه.

وعليه، تم تقسيم الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول: المساءلة السياسية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

المبحث الثاني : المساءلة التأديبية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

المبحث الأول

المساءلة السياسية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية حيث أنه يدور بين عنصرين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية، والفصل بين السلطات فصلا مشربا بروح التعاون. فإن لم يتحقق ذلك الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانيا – رغم وجود البرلمان – ومثال ذلك النظام الرئاسي ونظام الجمعية النيابية.

لذلك يفترض النظام البرلماني كأصل عام تساوي السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحداهما على الأخرى، إلا أن هذا التساوي يعني من الناحية الأخرى التعاون المتبادل بينهما وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية، والسلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية أخرى.[1]

ولتحقيق هذا الفصل ولجعله متوازنا لابد وان يتوافر شرطان أساسيان هما : المسؤولية الوزارية وحق الحل.

فمن ناحية نجد السلطة التنفيذية رغم انفصالها عن السلطة التشريعية تسأل سياسيا أمام هذه الأخيرة، كما نجدها رغم هذا الانفصال تستطيع حل البرلمان. فالفصل مقرر أساسا بين السلطتين ولكن لكل منهما أن تتعاون مع الأخرى وتراقبها، فمن ناحية توجد المسؤولية الوزارية ومن الناحية الثانية يوجد حق حل البرلمان، وهذان الحقان بتقابلهما يحققان التوازن المنشود في ذلك النظام.[2]

ونظرا لان الوزراء يمارسون نوعين من المهام : مهام سياسية، ومهام إدارية، فقد أدى ذلك إلى تنوع سبل مساءلتهم، فهم يخضعون للمساءلة القضائية، والمساءلة السياسية.

---

[1]..خليل، محسن– **القانون الدستوري والنظم السياسية**– 1987، ص 559

[2].خليل، عثمان– **القانون الدستوري– الكتاب الأول في المبادىء الدستورية العامة**– مطبعة مصر، 1956، ص 316.

ذلك لان الوزراء يدخلون في عموم مدلول الموظف العام باعتبارهم يعملون في خدمة مرفق عام يمثلون رأس الهرم فيه يدار بالطريق المباشر معينين من قبل السلطة المختصة بذلك قانونا، ومن ثم يقع على عاتقهم مسؤولية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة وزاراتهم.[1]

وهذا ما نصت عليه المادة 51 من الدستور الأردني لسنة 1992 حيث تقول : " رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته ".

ولان المشرع قد أحاط الوزراء بحماية إجرائية تعطل إلى حد كبير الفصل في الدعوى الجنائية والمدنية المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، مما يفقد هذه الوسائل فعاليتها في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية، كان لابد من وجود وسيلة ثالثة تكون الرقيب على أعمال المؤسسات العامة (الوزارات) بالمساءلة السياسية لرأس الهرم فيها وهم الوزراء سواء أكان بصورة فردية أم تضامنية، وتحقيقا للتوازن ما بين السلطات الثلاث ؛حيث أن عدم تنفيذ السلطة التنفيذية للأحكام القضائية الحائزة على قوة الأمر المقضي هو اعتداء وتطاول غير مباشر من قبل السلطة التنفيذية على السلطة القضائية .

وعلى ذلك؛ سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الأساس القانوني للمساءلة السياسية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

المطلب الثاني : وسائل تفعيل المساءلة السياسية في مواجهة السلطة التنفيذية.

---

[1] .الشيخ، عصمت عبد الله، مرجع سابق، ص 161.

المطلب الأول

الأساس القانوني للمساءلة السياسية

عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

عند الحديث عن حق أو مسؤولية(الالتزام) وهما وجهان لعملة واحدة – فمتى ما نشأ حق نشأ في المقابل التزام (مسؤولية) –، فلابد من الرجوع إلى السند القانوني الذي يستند عليه ذاك الحق أو تلك المسؤولية، ويقصد بالسند القانوني أو الأساس القانوني هو القاعدة القانونية التي أنشأت ذلك الحق أو المسؤولية (الالتزام)، وبالرجوع إلى نصوص القانون نجد أن السند القانوني أو الأساس القانوني للمساءلة السياسية هو القانون الدستوري (الدستور)، فما هي القيمة القانونية للنصوص الدستورية، ومدى سموها على القواعد القانونية الأخرى ؟؟

للاجابة على هذه الأسئلة سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب فرع واحد نناقش فيه **تعريف القانون الدستوري وماهيته.**

الفرع الأول

تعريف القانون الدستوري

ميز الفقهاء بين معيارين لتعريف الدستور، الدستور بالمعنى الشكلي والدستور بالمعنى الموضوعي وعلى هذا الأساس سنحاول التعرف إلى القانون الدستوري من خلال هذه المعايير.

أولا: المعيار الشكلي: -

يعتمد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري على الجهة التي أصدرت القواعد الدستورية أو الشكل الخارجي الذي صبغت فيه القواعد الدستورية.

فالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري يعتمد على مصدر القواعد الدستورية أو شكل صدورها والإجراءات التي تتبع في وضعها وفي تعديلها.

حيث يلزم أن القواعد الدستورية تكون من صنع أعلى الهيئات السياسية في الدولة، وهي السلطة التأسيسية الأصلية.

ويمكن القول بتعريف القواعد الدستورية – حسب المعيار الشكلي – هي مجموعة القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية (الدستور)، بينما القواعد الأخرى التي لا تتضمنها الوثيقة الدستورية هي ليست قاعدة دستورية بغض النظر عن موضوعها.

كذلك فإن الطريقة والإجراءات التي تتطلبها لتعديل الدستور، تشكل الأساس للمفهوم الشكلي للدستور، حيث يقول الأستاذ لافيرير : "إن الإجراءات الخاصة المطلوبة لتعديلها هي التي تكون الأساس الشكلي الذي به تتميز القوانين الدستورية عن القوانين العادية، وبالتالي فإن القوانين الدستورية لا يمكن أن تعدل بواسطة القوانين العادية، ومن هنا جاءت صفة الدساتير الجامدة،

فجمود الدستور يعني أن تعديله أو إلغاؤه لا يمكن أن يتم إلا بإتباع أشكال خاصة يحددها الدستور نفسه...."[1]

وتبعا للمعيار الشكلي يعني الدستور :"الوثيقة الدستورية ذاتها بما تتضمنه من أحكام وقواعد، ويترتب على ذلك اعتبار كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة قاعدة دستورية، بينما لا تعتبر كذلك كل قاعدة لم تتضمنها هذه الوثيقة حتى لو كانت من حيث طبيعتها أو في جوهرها قاعدة دستورية. "[2]

بناء على ما تقدم؛ يعد المعيار الشكلي هو الأساس الذي تعتمد عليه مسألة جمود الدستور وسموه على القوانين العادية وذلك يقتضي على المشرع أن لا يخالف فيما يصدره من قوانين نصوص الدستور. إلا أن ذلك لا يعني خلو هذا المعيار من العيوب في نطاق تعريفه للقانون الدستوري، حيث أنه يؤدي إلى إنكار وجود دستور في الدول التي ليس لها دساتير مكتوبة مثل بريطانيا، كما أنه لا يعطي تعريف مانع وجامع للدستور من حيث حصر القواعد الدستورية فقط بتلك المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية وعدم الاعتراف بهذه الصفة بالنسبة للقواعد الموجودة خارجها على الرغم من أهمية موضوعاتها، كما يوجد هناك قواعد دستورية تجد مصدرها في العرف الدستوري وغير موجودة في الوثيقة الدستورية المكتوبة.

ونخلص من ذلك ؛ إن الأخذ بالمعيار الشكلي لتعريف القانون الدستوري لوحده، لا يضع تعريف مانع جامع للقانون الدستوري كما أنه لا يعطي صورة كاملة وشاملة للنظام الدستوري في الدولة، ولهذا اتجه الفقهاء إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي لتعريف القانون الدستوري.

---

[1]. شطناوي، فيصل، (2004-2005) **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية ص 286.

[2]. شيحان، إبراهيم عبد العزيز –**القانون الدستوري والنظم السياسية**– الجزء الأول، الدار الجامعية، بيروت 1994، ص12.

ثانيا: المعيار الموضوعي:-

النظر إلى المضمون أو الموضوع دون اعتبار للشكل أو الإجراءات في وضع الوثيقة الدستورية هو الأساس الذي يقوم عليه تعريف القانون الدستوري طبقا لهذا المعيار.

بمعنى أن المعيار الموضوعي ينظر إلى المسائل التي لها طبيعة دستورية من حيث الجوهر والموضوع، سواء وردت في الوثيقة الدستورية أو تقررت أحكامها في قوانين عادية أو بموجب العرف الدستوري، فليس وجود القاعدة في الوثيقة الدستورية هو الذي يحدد فيما إذا كانت دستورية أو قاعدة قانونية عادية لعدم وجودها في الوثيقة الدستورية.

حيث يمكن تعريف القانون الدستوري وفقا للمعيار الموضوعي كما عرفه الدكتور كمال غالي بأنه:" مجموعة القواعد التي تنظم تأسيس السلطة وانتقالها وممارستها، أي تلك المتعلقة بالتنظيم السياسي ". [1]

وعرفه الدكتور ماجد الحلو بأنه: " مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، فتبين سلطاتها العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها، وتحدد العلاقات التي تربطها ببعض وبالأفراد. " [2]

فقواعد القانون الدستوري هي التي تبين شكل الدولة وما إذا كانت بسيطة أو مركبة، ونظام الحكم فيها ومدى قيامه على الديمقراطية المباشرة أو النيابية، والسلطات العامة وكيفية تكوينها وما تختص به، وعلاقتها ببعضها البعض ومدى استقلالها أو تعاونها حسب أخذها لمبدأ الفصل بين السلطات وما إذا كان مرنا أم جامدا وما يترتب عليه من تنوع الأنظمة إلى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام جمعية، وهي التي تحدد كذلك علاقات هذه السلطات بالأفراد وما يتمتع به هؤلاء من حريات عامة وحقوق فردية.

---

[1]. الغالي، كمال- **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**- الطبعة الثانية، مطبعة جامعة دمشق، 1967، ص 109

[2]. حلو، ماجد - **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية- الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة**- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 5.

ويحتل القانون الدستوري قمة الهرم التشريعي في النظام القانوني للدولة فهو الجهاز العصبي لذلك النظام، أي أن القوانين العادية يجب أن لا تخالف أحكام الدستور، فالأدنى لا يخالف الأعلى، وإلا حكم عليها بعدم المشروعية أو بعدم دستوريتها وبالتالي بطلانها وعدم ترتيب آثارا قانونية عليها وكل ما يبنى عليها يعتبر باطلا. وهو ما يعرف بتدرج الهرم التشريعي في النظام القانوني للدولة.

ولذلك يترتب على السلطات الثلاث احترام الدستور فيما يصدر عنها من تصرفات فعلى السلطة التشريعية عند إصدارها القوانين العادية أن تأخذ بعين الاعتبار القواعد الدستورية (الدستور) وعدم مخالفتها، كذلك الأمر فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية سواء بالنسبة للقوانين المؤقتة – عند ممارستها للتشريع بصفة استثنائية أو بالنسبة للأنظمة والتعليمات بعدم مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى والتي يعلوها الدستور ويليها القوانين (العادية أو المؤقتة)، ومن ثم الأنظمة، فالتعليمات الإدارية.

بمعنى آخر يفضي التفاوت في السلطات التشريعية في ظل الدستور الجامد إلى التفاوت في التشريع الذي تسنه بحيث يتدرج من الضعف إلى القوة صعودا على النحو التالي : التشريع الفرعي أو التابع وهو الصادر من السلطة التنفيذية، والتشريع العادي (أو الأصلي أو الرئيسي) الصادر عن السلطة التشريعية، والتشريعي الدستوري (الأساسي) والصادر عن السلطة التأسيسية ويكون التشريع الذي تسنه أقوى التشريعات في الدولة.ويترتب على هذا التدرج انه يجب أن يتقيد كل تشريع بالتشريع الأعلى منه درجة.

فلا يجوز للتشريع الفرعي أن يتعارض مع التشريع العادي، كما لا يجوز لأيهما أن يتعارض مع التشريع الدستوري.[1]

ومن جانب السلطة القضائية يتبلور احترامها لتدرج الهرم التشريعي عند تطبيق النصوص القانونية على النزاع المعروض أمامها، إذ أنها تمثل الجانب التطبيقي للنصوص القانونية، وقد

---

[1]. عصفور، سعد – **المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية** – منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985، ص49.

تمنح صلاحية إلغاء القاعدة القانونية الأدنى لدى مخالفتها للقاعدة الأعلى وقد يقتصر دورها على الامتناع عن تطبيق القاعدة القانونية الأدنى المخالفة للقاعدة القانونية الأعلى بإهمال حكمها وعدم تطبيقه على المنازعة المعروضة أمامها، وهذين النوعين من الرقابة القضائية (رقابة الامتناع، ورقابة الإلغاء) يتم تحديدهما بناء على النظام القانوني لكل دولة.

ونخلص من ذلك، إلى أن المساءلة السياسية تجد أساسها القانوني في القانون الدستوري– الدستور– والذي يحتل قمة الهرم التشريعي في النظام القانوني الأردني حيث جاءت المادة 51 من الدستور الأردني لسنة 1952 بالقول : رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته ".

فما هي الوسائل أو الطرق التي يمكن من خلالها تحريك هذه المساءلة السياسية في مواجهة الوزراء أو الوزير كمساءلة فردية ؟؟ هذا ما سوف يتم بحثه في المطلب الثاني..

المطلب الثاني

وسائل تفعيل المساءلة السياسية في مواجهة السلطة التنفيذية

إن صلاحيات واختصاصات كل وزير محددة وفقا للدستور والقوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته، وممارسته لهذه الاختصاصات يجب أن تكون في إطار السياسة العامة للحكومة، والقاعدة التقليدية في النظام البرلماني أن الوزير هو المسؤول الأول والسلطة العليا في وزارته، إذ لا تقوم هذه المسؤولية إلا إذا كانت مستندة إلى سلطة حقيقية يمارسها الوزير في الوزارة الموكول إليه إدارتها طبقا للقاعدة الأصولية والتي تربط بين السلطة والمسؤولية.[1]

والمسؤولية الوزارية قد تكون تضامنية – مشتركة بين جميع الوزراء مادام التصرف الموجب لها متعلقا بالسياسة العامة للحكومة ومن ثم تكون نتيجتها منصبة على الوزارة بكاملها ؛ لأنها هي التي ترسم السياسة العامة للدولة.

وقد تكون المسؤولية فردية لا تمس إلا وزيرا منفردا معينا، وذلك عندما يكون التصرف الموجب لها خاصا بأمر يتعلق بوزارة ذلك الوزير أو بدائرة من الدوائر التابعة لها. [2]

ولكن في بعض الأحيان تثور صعوبة في تحديد متى يكون التصرف الموجب للمسؤولية الوزارية تضامنيا أم فرديا، ويكون المرجع في ذلك رئيس الوزراء ليحدد من المسؤول عن التصرف.

والواقع أن المسؤولية الوزارية تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني، إذ يوكل إلى الحكومة القيام بالمهام التنفيذية ولطالما أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية ؛ تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن كافة تصرفاتها.

---

[1]. الحياري، عادل – **القانون الدستوري/النظام الدستوري الأردني**، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده / عمان، 1972، ص713

[2]. المادة 51، دستور المملكة الأردنية الهاشمية، لسنة 1952.

وتتخذ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة صور متعددة تجد سندها القانوني في الدستور وهي حق السؤال والاستجواب والتحقيق وإبداء الرغبة والمساءلة السياسية، وهي في الوقت ذاته وسائل تحريك المساءلة السياسية في مواجهة الوزارة،وسوف نفرد لكل وسيلة منها فرع مستقل على النحو التالي :

الفرع الأول: السؤال.

الفرع الثاني: الاستجواب.

الفرع الثالث: التحقيق البرلماني.

الفرع الرابع: طرح الثقة.

الفرع الأول

السؤال

السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة السياسية هو حق عضو البرلمان في توجيه أسئلة إلى الوزراء لمعرفة أمر معين يجهله، وقد يهدف من ورائه لفت نظر الحكومة إلى أمر معين.[1]

وقد أشار الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة 96 إلى هذا الحق بقوله : " لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقا لما هو منصوص علي في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو....." .

فالسؤال هو استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور.

والسؤال هو حق شخصي للسائل، وله أن يتنازل عنه، أو يكتفي برد الوزير، أوان يرد على الوزير بإيجاز، وله تحويل السؤال إلى مناقشة في الجلسة التي طرح فيها وفي جلسة أخرى إذا رغب المجلس في ذلك.[2]

كما يمكن تحويل السؤال إلى استجواب على أن يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال أو إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها.

---

[1].. ليله، محمد – **القانون الدستوري**– دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص381

[2]. الحياري، عادل، مرجع سابق، ص 810.

الفرع الثاني

الاستجواب

الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة السياسية هو حق عضو البرلمان في أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن أية مسألة معينة خاصة بهذه السياسة، وهو اخطر من السؤال إذ فيه محاسبة الوزير أو الوزارة على تصرفه في شأن من الشؤون العامة، فهو يحمل معنى المحاسبة والتجريح، ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال إلا انه قد يوجه إلى وزير أو أكثر.[1]

وعلى النائب العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطيا إلى الرئيس مبينا فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وعلى الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال وعلى الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطيا على الاستجواب، خلال مدة أقصاها أسبوعان، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة، وإذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة، للوزير أن يطلب من رئيس المجلس تمديد المدة ولمكتب المجلس تمديدها بالقدر الذي يراه مناسبا ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك، ويعتبر الاستجواب كوسيلة رقابة اخطر من السؤال و أعلى منه درجة لما قد يترتب عليه من تحريك للمسؤولية الوزارية التضامنية وذلك بطرح الثقة في الحكومة بناءً على النتيجة المتمخضة عن الاستجواب فإذا لم يقتنع المستجوب برد الوزير فعليه أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور، وعليه فإن استخدام المجلس لهذه الوسيلة من وسائل الرقابة يعتبر ضمانة لالتزام الحكومة ممثلة بالوزراء والكوادر الإدارية التي يتولاها سندا لأحكام المادة (47) من الدستور بتنفيذ الأحكام

---

[1]. المادة 121-123، **النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، 1996.**

القضائية التي قد تصدر في مواجهتها لمصلحة الأفراد لعلمها بما قد يترتب على مخالفتها له من جزاء سياسي.[1]

الفرع الثالث

التحقيق البرلماني

يقصد بالتحقيق البرلماني حق البرلمان في إجراء تحقيقات بقصد الوصول إلى معرفة أمور معينة والتحقق منها، وقد يتم ذلك نتيجة ما قد يتوصل له المجلس عند طرح احد أعضائه سؤالا أو استجوابا يشعر بوجود وقائع معينة أو مشكلة معينة بوقائع خفية فيتم تشكيل لجنة تحقيق نيابية من أعضاء المجلس للتحقق منها وللجنة في سبيل ذلك الاتصال بالأفراد وبالموظفين لتستقي منهم المعلومات الخاصة بالموضوع المراد الوقوف على حقيقته. كما لها حق الاطلاع على الأوراق الحكومية وإتباع الوسائل المختلفة التي تقرر أنها كفيله بتحقيق غرضها في موضوع التحقيق.

وقد يباشر المجلس التحقيق بكامل هيئته وقد يعهد في ذلك إلى اللجان الدائمة أو اللجان الخاصة (لجان التحقيق كما بينا) ينتهي وجودها بانتهاء المهمة الموكلة إليها.[2]

على أن تقدم له تقريرا بنتيجة التحقيق فيتصرف على أساسه ويتخذ بشأنه القرار المناسب فأما أن يتم حفظ أوراق التحقيق لعدم ثبوت ما يستدعي استكماله وان يتم تحريك المسؤولية الوزارية بنوعيها السياسية أو الجنائية إذا اقتضى الأمر ذلك بحسب النتيجة التي يتم التوصل إليها. ويلاحظ أن لجان التحقيق البرلمانية لا تتمتع بالاختصاصات التي يتمتع بها المحققون القضائيين

[1]. مواد 123–126، النظام الداخلي لمجلس النواب 1996،.
[2].. المادة 51 ، النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، 1996.

إلا إذا أجاز لها القانون ذلك صراحة مثال ذلك استدعاء الشهود وسماعهم وتوقيع عقوبات عليهم في حال تخلفهم عن الحضور أوفي حالة شهادة الزور...[1].

والدستور الأردني لم ينص على التحقيق كحق للبرلمان في إجرائه، إلا انه نتيجة حتمية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة والتأكد فيما يعرض عليها من بيانات ومعلومات للتأكد من مدى صحتها وصدقها فحق إجراء التحقيق هو من الحقوق الطبيعية للبرلمان.[2]

---

[1].. ليله، محمد، مرجع سابق، ص 384

[2]. الحياري، عادل، مرجع سابق، ص 812

الفرع الرابع

طرح الثقة

تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد أعضاءها أمام مجلس النواب فإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل، وإذا كانت عدم الثقة بالوزير وجب عليه الاستقالة.[1] حيث تعد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي القاعدة الأساسية في النظام البرلماني، متى ما صدر منها تصرفات أو أفعال تستوجب المساءلة فإنها تجبر جبرا على الاستقالة بسحب الثقة منها أومن احد أعضاءها.

ويترتب على سحب الثقة تقديم استقالة العضو دون بقية أعضاء الوزارة إلا إذا قررت الوزارة بأكملها التضامن مع الوزير فتتحرك عندئذ المسؤولية التضامنية.

فالمسؤولية التضامنية تنصب على الوزارة بأكملها فتشمل الوزراء جميعا، ويتوجب بهذه الحالة على الحكومة بتقديم استقالتها، فالمسؤولية التضامنية تثور عندما يكون الأمر الذي أثيرت بسببه المسؤولية أمام البرلمان متعلقا بالسياسة العامة للوزارة، أو إذا كان التصرف الذي يوجبها منسوبا إلى رئيس الوزراء فمسؤوليته تعني مسؤوليتها.[2]

وهذا ما اخذ به المشرع الدستوري الأردني إذ نص في المادة 51 من على كلا الأسلوبين – المساءلة الفردية والتضامنية للوزارة : " رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته ".

من هنا، ولطالما أن الوزير مسؤولا عن أعمال وزارته بموجب النصوص الدستورية إذ أنه "... مسؤول عن إدارة الشؤون المتعلقة بوزارته..."[3]، فهو من باب أولى مسؤول عن الأعمال والتصرفات الصادرة عنه مباشرة، فيكون مسؤولا عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية سواء

---

[1]. المادة 53 ، دستور المملكة الأردنية الهاشمية، لسنة 1952.

[2]. الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص 307.

[3]. المادة 47، دستور المملكة الأردنية الهاشمية، لسنة 1952.

أكان بامتناعه المباشر عن التنفيذ متى ما كان هو المختص بتنفيذ الحكم الإداري أو بامتناع الموظف المختص عن تنفيذ الحكم وكان تابعا له بالسلم الإداري في الوزارة.

فالوزير مسؤولا عن جميع الأعمال والتصرفات المادية والقانونية الصادرة عن الوزارة ولطالما أن القرار بالامتناع هو تصرف قانوني يدخل ضمن نطاق المساءلة السياسية للوزير عن عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهة وزارته فيعرضه للمساءلة السياسية أمام البرلمان.

وفي حال ثبوت مسؤوليته يخضع للجزاء السياسي الذي يصل في بعض الأحيان إلى حد سحب الثقة وإجباره على الاستقالة (إقالته)، ويعتبر الوزير منعزلا عن منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به. [1]

---

[1]. شطناوي، فيصل- **النظام الدستوري الأردني**- الطبعة الأولى، مطبعة الدستور التجارية، عمان 2003، ص276

المبحث الثاني

المساءلة التأديبية عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

إذا كان من واجبات الموظف أداء عمله الموكل إليه بدقة وأمانه، فإنه بالتالي يحظر عليه الامتناع عن تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة أو الأحكام القضائية أو وقف تنفيذها، فذلك من أقدس الواجبات العامة والوظيفية، فإن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي أو عمله على عرقلة تنفيذه ينطوي على إخلال بواجبات وظيفته مما يكون الجريمة التأديبية، والتي تكون هي أساس المساءلة التأديبية للموظف، فكما يجب أن يثاب الموظف الكفء المجتهد الذي يحسن القيام بواجبات وظيفته، يجب أن يعاقب المسيء المهمل الذي يخل بهذه الواجبات.

فما هو تعريف الجريمة التأديبية المستوجبة المساءلة التأديبية، وأركانها، والسلطة المختصة بتحريك المساءلة التأديبية، والجزاء المترتب عليها ؟؟ والإجابة تقتضي تقسيم المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:-

المطلب الأول: تعريف الجريمة التأديبية وماهيتها.

المطلب الثاني: أركان الجريمة التأديبية.

المطلب الثالث: السلطة المختصة بتحريك المساءلة التأديبية.

المطلب الرابع : العقوبات التأديبية.

المطلب الأول

تعريف الجريمة الــتأديبية ماهيتها

اختلف الفقه حول التسمية التي تطلق على ما يصدر عن الموظف من تصرفات تخالف واجبات الوظيفة العامة وما يسند إليه من واجبات وظيفية، فقد استعمل الفقه الفرنسي مصطلح الخطأ التأديبي والجريمة التأديبية، والجريمة العمدية التأديبية باعتبارها تحمل دلالة واحدة. كما أطلق البعض عليها مصطلح الذنب الإداري، والمخالفة التأديبية، وتعتبر تسمية الجريمة التأديبية هي الأكثر شيوعا سواء في الفقه أو القضاء.[1]

ونظرا لخلو النصوص التشريعية من أي تعريف للجريمة التأديبية فقد تصدى لها الفقه والقضاء محاولا وضع تعريفا مانعا جامعا لها، لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين مستقلين على النحو الآتي :

الفرع الأول: تعريف الجريمة التأديبية من وجهة نظر القضاء.

الفرع الثاني: تعريف الجريمة التأديبية من وجهة نظر الفقه.

---

[1]. عثمان، محمد مختار – **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة،** الطبعة الأولى 1973 دار الفكر العربي، القاهرة ، ص60.

الفرع الأول

تعريف الجريمة التأديبية من وجهة نظر

القضاء

تعرض مجلس الدولة المصري لتعريف الجريمة التأديبية وبيان ضوابطها، وهي تعريفات تدور أساسا حول معنى واحد. ومن ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا وقد جاء به : " سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيان عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه. ".[1]

أما بالنسبة لموقف القضاء الأردني فقد عرفت محكمة العدل العليا المخالفة التأديبية بالقول : "... إن المخالفة التأديبية هي تهم مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهمته أو مقتضياتها وكرامتها. " [2]

وقد عرفتها أيضا في حكم آخر لها : ".... بارتكاب الموظف مخالفة للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات المعمول بها في الخدمة المدنية....أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه. " [3]

---

[1].. عثمان، محمد مختار – **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** ، ص 63

[2]. حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 65/61 ، مجلة نقابة المحامين ، 1965 ، ص 272.

[3].حكم محكمة العدل العليا ، في الدعوى رقم 94/11 ، في تاريخ 5/18/ 1995 ، مجلة نقابة المحامين ، ص 273-272

الفرع الثاني

تعريف الجريمة التأديبية من وجهة نظر الفقه

حيث عرفها الأستاذ سليمان الطماوي بأنها :" كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه. "

والدكتور فؤاد العطار حيث يذهب إلى أن :" المخالفة تعبير يطلق على كل فعل يأتيه العامل وينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم ".

ويعرفها الفقيه الفرنسي دليبريه بقوله : " بأنها الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب للفاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي. "

وعرفها الفقيه سالون على أنها: " فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة."[1]

ويعرفها الدكتور منصور العتوم بأنها : " كل فعل أو امتناع إداري يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويصدر مما تتوافر فيه صفة الموظف العام."

ويعرفها الدكتور علي شطناوي : " بارتكاب الموظف العام فعلا ايجابيا أو سلبيا ينطوي على ضرر يلحق بسير المرفق العام الذي ينتمي إليه." [2]

ويلاحظ خلال ما تقدم من تعريفات للجريمة التأديبية، بأنهم لم يضعوا تعريفا جامعا مانعا للجريمة التأديبية، إذ يجب أن يشتمل التعريف على جميع الأركان التي تقوم عليها الجريمة التأديبية خاليا من أي حشو أو نقص، حتى نكون أمام تعريف جامع مانع.

---

[1]. عثمان، محمد مختار، مرجع سابق، ص 64-65.

[2]. العجارمة، نوفان العقيل- **سلطة تأديب الموظف العام(دراسة مقارنة)** ، الطبعة الأولى، 2007، دار الثقافة/عمان ص 54

ونرى في ذلك ما جاء به الدكتور نوفان العجارمة من تعريف للجريمة التأديبية بأنها : " كل فعل أو امتناع عن فعل يقترفه الموظف العام بإرادته الحرة خلافا لأحكام القانون ويكون من شأن هذا الفعل أو الامتناع أن يحدث إخلالا بسير المرفق العام الذي يعمل فيه هذا الموظف أو غيره من المرافق العامة بالدولة."[1]

وتأسيسا على ما تقدم، لابد من توافر ثلاثة أركان للجريمة التأديبية التي ينتج عنها المساءلة التأديبية وتنتهي بفرض العقوبة التأديبية التي تتناسب والجريمة التأديبية وفي حال تغيب احد هذه الأركان تتخلف الجريمة برمتها.

[1].. العجارمة، نوفان العقيل- **سلطة تأديب الموظف العام(دراسة مقارنة)**، ص 55.

المطلب الثاني

أركان الجريمة التأديبية

يذهب الفقه في تحديد أركان التي تقوم عليها الجريمة التأديبية إلى مذاهب شتى يمكن تقسيمها إلى ثلاثة مذاهب :-

المذهب الأول: يذهب إلى أن الجريمة لها ركنان فقط؛ الخطأ الإداري أو الذنب الإداري، وان يكون من صدر منه ذلك الخطأ أو الذنب الإداري يتمتع بصفة الموظف العام.

المذهب الثاني: يذهب إلى أن الجريمة التأديبية تتكون من ثلاثة أركان؛ الخطأ أو الذنب الإداري، وصفة الموظف العام، وإرادة آثمة.

المذهب الثالث: يذهب إلى أن الجريمة التأديبية لها ثلاثة أركان؛ الركن المادي، والركن المعنوي، والركن الشرعي.[1]

وقد تم الاعتماد على المذهب الثالث في تقسيم هذا المطلب مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة للجريمة التأديبية، وعليه قمنا بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: الركن الشرعي (القانوني).

الفرع الثاني: الركن المادي.

الفرع الثالث: الركن المعنوي.

[1].. ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص47-50

الفرع الأول

الركن الشرعي (القانوني)

لا تخضع الجرائم التأديبية لمبدأ لا جريمة بغير نص على غرار القانون الجنائي ولهذا تخلو التشريعات عادة من تعريف الجريمة التأديبية وعدم حصرها وتحديدها والاكتفاء بالنص على بعض الجرائم التأديبية وعلى أهم الواجبات الوظيفية التي يشكل الخروج عليها جريمة تأديبية، وكان هذا مسلك المشرع الفرنسي والأردني والعربي.

ففي فرنسا، أورد النظام العام للموظفين على بعض الواجبات الوظيفية ونص على مساءلة الموظف تأديبيا عن كل خطأ يرتكبه أثناء أداء وظيفته أو بمناسبة أدائها.

وفي مصر، لم تضع القوانين التوظيف المختلفة أو لوائح الجزاءات تعريفا للجريمة التأديبية، وإنما نصت هذه القوانين على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها جريمة تأديبية.

أما بالنسبة للمشرع الأردني، فلم يحدد الجرائم التأديبية ولم ينص عليها على سبيل الحصر، وإنما الإدارة السلطة التقديرية في تحديد ما يعتبر مخالفة إدارية ويستوجب العقوبة التأديبية مكتفيا بتحديد العقوبات التأديبية وعدم تركها للسلطة التقديرية ووضع ضمانات في حالة فرض العقوبات كالتناسب بين العقوبة والمخالفة وعدم إيقاع أكثر من عقوبة على المخالفة الواحدة، مع ذكر بعض الجرائم التأديبية وذلك لخطورتها وأهميتها.

ويرجع سبب الاختلاف الفقهي بكون الركن الشرعي ركنا للجريمة التأديبية أم لا، إلى فكرة عدم تقنين الجرائم التأديبية، ويجد الدكتور نوفان العجارمة في كتابه سلطة تأديب الموظف العام على أن " الركن القانوني لازم لقيام الجريمة التأديبية، على الرغم من عدم خضوع هذه الجريمة لقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) فإن النظام التأديبي في المحصلة هو نظام قانوني تملك الإدارة بموجبه سلطة تقديرية في تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية من عدمه، وهذا لا يعني ترك الحبل على الغارب للإدارة بحيث تجرم أي فعل أو امتناع عن فعل يقوم به الموظف

على هواها، بل يتوجب على الإدارة أن تحترم مبدأ الشرعية بمفهومه العام، ذلك المبدأ الذي يسود كل تصرفات الإدارة وأفعالها. "[1]

ففعل الموظف في نهاية المطاف يستند إلى قاعدة قانونية فإذا ما ثبت مخالفته لها يعتبر عندئذ مرتكبا لمخالفة تأديبية تستوجب العقوبة التأديبية والتي تقررها الإدارة حسب جسامة المخالفة وسلطتها التقديرية.

وينتج عن عدم اخذ القانون التأديبي بمبدأ (لا جريمة بغير نص) عدة نتائج نذكر أهمها:

1- إذا حدد المشرع بعض الأفعال التي تعتبر جرائم وحرمها فإن ذلك لا يعني أن ما عداها مباحا، تطبيقا لمبدأ مفهوم المخالفة المقرر في قانون العقوبات.

2- تحديد ما يعتبر جرم تأديبي متروك لتقدير السلطة التأديبية تحت رقابة القضاء الإداري.

3- تلتزم السلطة تأديبية في تقديرها للمخالفات التأديبية بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه حقوق وواجبات، وليس بضوابط قانون العقوبات.

4- يترتب على عدم النص على الجرائم التأديبية عدم ربطها بالعقوبات التأديبية وترك اختيار العقوبة المناسبة للسلطة التقديرية للإدارة مع التقيد بالضمانات عند فرض العقاب. وغير ذلك من نتائج تترتب على عدم تقنينها. [2]

---

[1].. العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق ص 57

[2].عثمان، محمد مختار ، مرجع سابق ، ص 164.

ويأخذ الركن الشرعي (القانوني) صور مختلفة عن الركن الشرعي في قانون العقوبات، فهو يتمثل فيما يلي:-

1- نص قانوني أو قاعدة تنظيمية عامة تحدد واجبات معينة يلتزم الموظف باحترامها.

2- نص قانوني تحدد مجموعة من المحظورات يحظر على الموظف إتيانها أثناء العمل أو خارجه.

3- نص قانوني يحدد بعض الأفعال التي تعتبر جرائم تأديبية يعاقب عليها الموظف بعقوبة تأديبية.

4- العرف الإداري، ويقصد به الأوضاع التي درجت الجهة الإدارية على إتباعها في ممارسة أنشطتها بحيث تصبح بمثابة قاعدة قانونية.[1]

نخلص من ذلك، أن الجرائم التأديبية تقوم على فكرة عدم التقنين والذي يمثل بوضع تعداد حصري للمخالفات التي يعاقب عليها الموظف تأديبيا، ومرد ذلك إلى عدة أسباب :-

1- إن معظم واجبات الموظف تستند إلى مركزه القانوني وتختلف باختلاف طبيعة العمل الموكل إليه، وظروفه ومكانة مركزه القانوني في السلم الإداريين فما يعتبر مخالفة بالنسبة لموظف معين قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لموظف آخر كما أن درجة المسؤولية وجسامتها تختلف في نطاق الفئة الواحدة وفقا لمستوى الموظف ومدى مسؤوليته.

2- عدم أمكانية وصف وتحديد واجبات الموظف وصياغتها في عبارات محددة ومنضبطة، حتى يمكن بعد ذلك ربطها في عقوبات معينة كما هو الحال بالنسبة لقانون العقوبات. فالجريمة التأديبية تختلف باختلاف الزمان والمكان وطبيعة المرفق الذي يعمل به الموظف وطبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة فيما إذا كان من أصحاب القرار أم لا.

---

[1].. عثمان، محمد مختار، مرجع سابق، ص 167

3- يضاف إلى ذلك، أن تقنين الجرائم التأديبية يؤدي إلى إضعاف فاعلية السلطة التأديبية وإمكانية التملص من المحاسبة في حال إذا كان فعل الموظف ينطوي على مخالفة لواجباته إلا انه لا يمكن إيقاع العقاب عليه لعدم وجود نص يجرم فعله المخالف لقاعدة قانونية ما، إذ أن فاعلية الإدارة تتطلب أن تترك للسلطة التأديبية السلطة التقديرية لمواجهة كل تصرف لا يتفق ومقتضيات سير المرفق العام. [1]

وبذلك نجد، أن هذا الاتجاه المتجسد بعدم التقنين للجرائم التأديبية يقوم على إعطاء الإدارة (السلطة التأديبية) السلطة التقديرية في تحديد فيما إذا كان فعل الموظف ينطوي على مخالفة تأديبية تقوم بها الجريمة التأديبية أم لا، لضمان سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، ونحو تحقيق الصالح العام، إضافة إلى ضمان فاعلية السلطة التأديبية في إيقاع العقاب وعدم التملص منه بحجة عدم وجود نص تجريمي للفعل وإعطاء القانون التأديبي الطابع المميز عن قانون العقوبات الذي يقوم على مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).

إلا أن هناك اتجاه مؤيد لفكرة التقنين (تقنين الجرائم التأديبية) انطلاقا من أن تحديد الجرائم التأديبية من شأنه أن يؤدي إلى الإعلام وتبصير الموظفين بالواجبات التي يجب أن يلتزموا بها، إذ أن التقنين يعد من سمات الإدارة الحسنة، إضافة إلى أن منطق الضمان يستوجب تحديد المخالفات التأديبية، فإعطاء الإدارة الحرية الكاملة في تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية قد ينطوي على نوع من التعسف من جانبها، كما أنه يساعدها على اتخاذ العقوبة التأديبية دون تردد أو تحكم أو استبداد إضافة إلى انه يحقق المساواة أمام المساءلة التأديبية وفرض العقوبة على الموظف المخالف.[2]

---

[1]..العجارمة، نوفان العقيل ، مرجع سابق ، ص 58-59

[2]. المصدر نفسه ، ص 59

وقد حذا المشرع الأردني نحو أمكانية التوفيق بين هذين الاتجاهين وعدم الأخذ بينهما بشكل مستقل عن الآخر، من حيث النص في القانون التأديبي العام على المجموعات العامة للمخالفات المشتركة بين جميع الموظفين والتي تفرضها الوظيفة العامة.

الفرع الثاني

الركن المادي

يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية بالفعل أو الامتناع إلى يصدر عن الموظف العام ويكون فيه خروجا عن الواجبات والتزامات الوظيفة العامة، ويتجسد في حالة عدم تنفيذ الحكم الإداري بامتناع الموظف عن التنفيذ، سواء أكان بفعل ايجابي أو بفعل سلبي يحول دون تنفيذ الحكم الإداري والذي يقضي بإلغاء القرار الإداري.

ويتكون الركن المادي من ثلاثة عناصر هي:-

1- **الفعل (الخطأ):** سواء أكان بصورة الفعل الايجابي أم السلبي، ومن ضوابط الفعل لكي يعتبر مخالفة تأديبية :- أن لا يكون ممارسة لحق، وان يؤخذ بعين الاعتبار الظروف التي صدر بها التصرف هل كانت ظروفا عادية أم استثنائية، وان لا يكون هناك عذرا شرعيا يعفيه من المساءلة، وان ينظر إلى طبيعة الوظيفة التي يشغلها والالتزامات المترتبة عليها ودرجة المسؤولية التي يتحملها ومستواه في التدرج الرئاسي.

2- **النتيجة:** وهي الأثر المترتب على الفعل (الخطأ) الذي صدر عن الموظف بامتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي سواء أكان امتناع سلبي أم ايجابي وإعدام القرار الإداري الذي حكم بإلغائه وإزالة آثاره من تاريخ صدوره واعتباره كأن لم يكن.

3- **علاقة السببية:** أن يكون تصرف الموظف أو امتناعه هو السبب في عدم تنفيذ حكم الإلغاء وليس لأسباب أخرى تحول دون التنفيذ، كوجود القوة القاهرة أو توافر حالة الضرورة على سبيل المثال.

ويشترط في الركن المادي العنصر الشخصي وهوان يكون التصرف قد صدر عن شخص له المركز القانوني للموظف العام، وذلك لان المخالفة التأديبية تنطوي على مخالفة وخروج عن الواجبات والالتزامات التي تفرضها الوظيفة العامة والتي تترتب على عاتق الموظف العام.

وفي حالة المساءلة التأديبية للموظف في حالة عدم تنفيذ الحكم القضائي فيشترط بان يكون هو الموظف المختص وصاحب الاختصاص عن تنفيذ الحكم الإداري. [1]

[1]..عثمان محمد مختار، مرجع سابق، ص 168 – 170

الفرع الثالث

الركن المعنوي

ويقصد به أن يكون الفعل الذي صدر من الموظف والذي ينطوي على مخالفة تأديبية قد صدر عن إرادة حرة.

وحتى تقوم المسؤولية التأديبية في مواجهة الموظف المختص بتنفيذ الحكم الإداري لابد وان يكون على علم بوجود حكم الإلغاء وان تنصرف إرادته نحو الامتناع عن التنفيذ سواء أكان بصورة ايجابية أم سلبية.

إذ أن امتناع الموظف عن تنفيذ حكم الإلغاء لا يكفي لقيام الجريمة التأديبية ومن ثم إيقاع العقوبة عليه إذ لابد من توافر وتلازم الركن المعنوي بأن يصدر فعله (الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء) المكون للركن المادي للجريمة التأديبية عن إرادة آثمة، فإذا انعدمت الإرادة انعدمت المسؤولية تبعا لذلك ومن ثم يعفى من المسؤولية.

وعلى هذا لا يسأل الموظف إذا صدر عنه الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء إذا كان تحت إكراه مادي أو قوة قاهرة أو حالة الضرورة.

ومن هنا يطرح السؤال التالي، ماذا لو أن الامتناع الذي صدر عن الموظف كان استجابة لأمر رئيسه؟ فهل تقوم بذلك مسؤولية المرؤوس أم يعفى منها ؟؟

إن حدود الطاعة بالنسبة للأوامر غير المشروعة قد أثارت جدلا فقهيا يدور حول مبدأين رئيسين

هما:-

1- احترام مبدأ المشروعية.

2- احترام أوامر الرئيس.

حيث اتجه جانب من الفقه إلى أن الموظف لا يعفى من الجزاء استنادا إلى أمر صادر من رئيسه الإداري إلا إذا اثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر إليه من الرئيس بالرغم من تنبيه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده أي يتحملها الرئيس.

وقد نص القانون المدني الأردني(رقم 34 لسنة 1976) على مسؤولية الموظف في المادة (263) منه والتي جاء النص فيها على أنه: (2. ومع ذلك لا يكون الموظف مسؤولا عن عمله الذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبه عليه أو كان يعتقد أنها واجبه وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعيه العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة وانه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر.)

وعليه فالأصل العام أن الموظف مسؤول عن كل عمل يقوم به إذا اضر عمله هذا بمصالح الغير ولكن لهذه المسؤولية كما لغيرها قيود وضوابط ويمكن التحلل منها إذا اثبت الموظف انه قام بهذا العمل تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه وكانت إطاعة هذا الأمر واجبه عليه وكان يعتقد بأنها واجبه وأقام الدليل على مشروعية العمل الذي قام به وكان اعتقاده هذا مبنيا على أسباب معقولة وانه راعى في عمله أسباب الحيطة والحذر، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الأردنية في العديد من قراراتها غير مرة. [1]

وعليه وبمفهوم المخالفة لهذا النص فإن مسؤولية الموظف العام تقوم عن أي خطأ يرتكبه بحق أي شخص إذا لم يثبت الشروط التي سبق وأوضحناها.

وعليه وتأسيسا على ذلك، إذا ارتكب الموظف خطأ الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري (حكم الإلغاء) بناءً على أمر من الرئيس وكان قد قام بالتنبيه خطيا يعفى من المساءلة وفقا للشروط التي أوضحناها آنفاً.

---

[1]. للمزيد في هذا الخصوص راجع أحكام محكمة التمييز الأردنية رقم: 1998/799 و 1952م1997 و 1997/1391 و 1997/1183 و 1996/656 و 1996/72 و 1995/1464 منشورات مركز عدالة الإصدار 2011/2.

واتجه جانب آخر من الفقه، إلى أن الموظف ليس في حاجة إلى كتابة لرئيسه، فتنفيذ الأحكام واجب والامتناع عن ذلك مخالفة جسيمة معلومة لا تحتاج للتنبيه.

المطلب الثالث

السلطة التأديبية

هو اصطلاح يعبر عن الجهة المختصة لممارسة وظيفة التأديب لمحاسبة الموظف المخالف وإيقاع العقوبة عليه القانون، بحرمانه من التمتع من بعض أوكل مزايا الوظيفة العامة بصورة مؤقتة أو نهائية متناسبة والجرم التأديبي المسند إليه.

وتخضع السلطة التأديبية لمبدأ الشرعية، بمعنى أن الجهة التي يخصها المشرع بالتأديب هي صاحبة الاختصاص بإيقاع العقوبة على مرتكب الجرم التأديبي(الموظف العام)، كما لا يجوز التفويض في التأديب إلا إذا نص القانون على غير ذلك.

وفي معرض بحث مفردات هذا المطلب قمنا بتقسيمه الى فرعين مستقلين على النحو الآتي بيانه:

الفرع الأول: أساس السلطة التأديبية.

الفرع الثاني: السلطات التأديبية.

الفرع الأول

أساس السلطة التأديبية

يتحدد أساس سلطة التأديب بناء على تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، وظهرت نظريتين لتحديد طبيعة العلاقة التي تربط بينهما:-

أولا: النظرية التعاقدية:-

أساسها تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة على أنها علاقة تعاقدية، ومن ثم فإن الإخلال الذي يصدر عن الموظف بإحدى الواجبات أو الالتزامات الملقاة على عاتقه هو إخلال بالالتزام التعاقدي يسمح للطرف الآخر إيقاع تنفيذ العقوبة التأديبية بحقه كنتيجة على ذاك الإخلال. إلا أن ما يؤخذ على هذه النظرية هو عدم النظر إلى الطبيعة الخاصة للعلاقة التي تربط بين الموظف والدولة عدم أمكانية قياسها على العلاقات القانونية الأخرى التي تربط بين الأفراد العاديين في القوانين الخاصة ومرد ذلك إلى المركز القانوني الذي تتمتع به الإدارة وما يمنحها من امتيازات يجعل مركزها القانوني يفوق المركز القانوني للأشخاص والسبب في ذلك هو الدور الذي تضطلع به في إدارة المرافق العامة تحقيقا للصالح العام. [1]

ثانيا: النظرية التنظيمية :-

ومردها أن الواجبات والالتزامات والحقوق الذي يتمتع بها الموظف في علاقته مع الدولة مصدره المباشر القوانين والأنظمة والتعليمات...، والمركز القانوني للموظف العام لا ينشىء له مركزا قانونيا ذاتيا خاصا، فهو موجود بمقتضى القوانين والأنظمة المنشئة له، وهو ملزم بما تتطلبه الوظيفة العامة وأي تصرف يخرج عن هذه المتطلبات أو يحيد عن المصلحة العامة للمرفق العام يترتب عليه عقوبة تأديبية مانعة للموظف ذاته ورادعة لغيره من الموظفين.

---

[1]..العجارمة ، نوفان العقيل، مرجع سابق ، ص 38

وقد اعتنق كل من الفقه والقضاء والتشريع في ظل المرحلة الراهنة هذه النظرية في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة بأنها علاقة تنظيمية سندها المباشر القانون والأنظمة وبالتالي فهي تنشى مركز قانوني موضوعي للموظف للإدارة تعديله وتقييده وفقا للصالح العام.[1]

[1]..المصدر نفسه ، ص 42

الفرع الثاني

السلطات التأديبية

اسند المشرع في ظل أحكام نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 الاختصاص التأديبي لكل من السلطات الرئاسية ومجالس التأديب، حيث قسم الوظائف إلى فئات وحدد مهام ووظائف كل فئة من هذه الفئات، إضافة إلى انه قسم الموظفين إلى موظفين دائمين وموظفين بعقود.[1]

أولا: السلطات الرئاسية:-

بالرجوع إلى أحكام المادة 142 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، نجد أن الاختصاص التأديبي الممنوح للسلطات الرئاسية مقيد بنوع وجسامة العقوبة المفروضة على المخالفة التأديبية.

وهذه السلطة ممنوحة للجهات التالية (إذا كان الموظف من الفئة الأولى والثانية والثالثة):-

" 1- بقرار من الرئيس المباشر إن كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الإنذار.

2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب.

3- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة.

---

[1].. المادة 17 و المادة 18 **نظام الخدمة المدنية، رقم 30 لسنة 2007** وفق تعديلات 2009.

4- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين." [1]

فإذا تبين لأي جهة من هذه الجهات أن العقوبة المناسبة أو التي يجب إيقاعها، تزيد عن العقوبة التي يملك صلاحية إيقاعها، فعليه رفعها إلى الجهة الأعلى منه في التسلسل الإداري، وهو ما نصت عليه المادة 144 من نظام الخدمة المعمول به بأنه : " إذا تبين لأي من الجهات المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام أن العقوبة التأديبية المناسبة أو الواجب إيقاعها على المخالفة التي ارتكبها الموظف تزيد على العقوبة التي تمتلك صلاحية إيقاعها، فيترتب عليها رفعها مع بيان رأيها فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تملك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد أو لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إذا رأت ذلك ضرورياً وفقاً لأحكام هذا النظام".

ثانيا: المجالس التأديبية : -

فإذا كانت صلاحية السلطات الرئاسية تقتصر على بعض العقوبات التأديبية، فإن باقي العقوبات التأديبية تكون من اختصاص المجالس التأديبية سندا لأحكام نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

والتي تتشكل حسب الفئة الوظيفية للموظف المحال إليها:-

1- المجلس التأديبي الخاص بتأديب موظفي الفئة العليا :-

إذا كان الموظف المخالف من المجموعة الأولى من موظفي الفئة العليا، [2] فلمجلس الوزراء تشكيل لجنة للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي هذه المجموعة، وزير العدل رئيسا للجنة وعضوية وزيرين من اختيار مجلس الوزراء.[1].

---

[1]. المادة 142، نظام الخدمة المدنية، رقم 30 لسنة 2007.

1. وهم كما نصت عليهم أحكام المادة 17 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 – قاضي القضاة، رئيس ديوان المحاسبة، رئيس ديوان الخدمة المدنية، رئيس ديوان التشريع والرأي، أمين عام رئاسة الوزراء

أما إذا كانت المخالفة مرتكبة من احد موظفي المجموعة الثانية من موظفي الفئة العليا، [2]

فتشكل لجنة من وزير العدل رئيسا لها، وعضوية كل من رئيس ديوان التشريع والرأي، ورئيس الديوان للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي هذه المجموعة من الفئة العليا، والمحالة إليها من رئيس الوزراء بناءا على تقرير من الوزير.[3]

ولابد من الإشارة إلى أن دور هذه اللجان يقتصر على التنسيب إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب وإيقاع العقوبة المناسبة والمخالفة المرتكبة من احد موظفي الفئة العليا، بناء على ذلك فإن الجهة المختصة بإيقاع العقوبة على هذه الفئة هو مجلس الوزراء بناء على تنسيب من احد هذه اللجان حسب المجموعة التي ينتمي لها الموظف.[4]

2- المجلس التأديبي الخاص بتأديب موظفي الفئات (الأولى والثانية والثالثة) : -

يؤلف المجلس التأديبي الخاص بتأديب موظفي الفئة الأولى أو الثانية أو الثالثة، من أمين عام وزارة العدل رئيسا وعضوية كل من : أمين عام الديوان، ومستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي.[5]

ونلاحظ أن المجالس التأديبية مكونة من عناصر إدارية خالصة وليس لأي من أعضائها الصفة القضائية، حيث قصر تشكيلها على رجال الإدارة العامة فقط، وهذا بدوره لا يحقق الضمان والرعاية الكافية للموظف الذي يحال إلى هذه المجالس.

وبالتالي فإن الدور الذي تضطلع به هذه المجال هو إيقاع الجزاءات التأديبية والمنصوص عليها في المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية ابتداء بالتنبيه وانتهاء بالعزل، وفقا لنص المادة 144 من ذات النظام حيث نص على : " إذا تبين لأي من الجهات المنصوص عليها في المادة

---

[1]. المادة رقم 159/أ، نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.
[2].. المادة 17/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وفق تعديلات 2009
[3]..المادة 159/ب/1 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وفق تعديلات 2009
[4]..المادة 159/ج من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وفق تعديلات 2009
[5].المادة 146/أ وتقرأ مع نص المادة 17 من نظام الخدمة المدنية المعمول به.

(142) من هذا النظام أن العقوبة التأديبية المناسبة أو الواجب إيقاعها على المخالفة التي ارتكبها الموظف تزيد على العقوبة التي تمتلك صلاحية إيقاعها، فيترتب عليها رفعها مع بيان رأيها فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تملك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد أو لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إذا رأت ذلك ضرورياً وفقاً لأحكام هذا النظام."

حيث أن دور السلطات الرئاسية وصلاحيتها في إيقاع الجزاء التأديبي مقيد بما ورد في نص المادة 142/أ بفقراتها وإذا رأت أي سلطة من هذه السلطات أن العقوبة التي لابد وان تفرض تخرج عن صلاحياته عليه رفعها إلى من هو أعلى منه في التسلسل الإداري، ويلاحظ أن العقوبات الممنوح صلاحية إيقاعها من قبل السلطات الرئاسية تقتصر على العقوبات الواردة في نص المادة 141/أ/1-5 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 أما عقوبتي الاستغناء عن الخدمة، والعزل فهي من اختصاص وصلاحيات المجالس التأديبية لما تنطوي عليه من خطورة وشدة فهي إعدام لحياة الموظف العام.[1]

ونخلص إلى أن، الأصل العام هو خضوع كافة موظفي الدولة بمؤسساتها إلى نظام قانوني موحد بما في ذلك نظام التأديب، ولكن استثناءا على ذلك ونظرا لاختلاف طبيعة إعمال بعض الجهات والدوائر الحكومية ورغبة من المشرع في التأكيد على استقلال العاملين فيها، اخضع المشرع الأردني بعض طوائف الموظفين لنظم قانونية خاصة تحدد الواجبات والالتزامات وحقوق موظفيها والإجراءات التأديبية والسلطة المختصة بالتأديب، وتسري عليهم القوانين

---

1. المادة 141 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 :"إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبـــــات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية :-
   1- التنبيه .
   2- الإنذار .
   3- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر .
   4- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة .
   5- حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين .
   6- الاستغناء عن الخدمة .
   7- العزل .

الخاصة بهم ويتم الرجوع إلى نظام الخدمة المدنية المعمول به كقواعد عامة، فيما لم يرد بشأنه نص في هذه النظم[1].

ومن بين تلك الجهات والهيئات التي تنظم تأديبهم تشريعات خاصة، أعضاء السلطة القضائية، والجامعات والوزراء وأفراد الأمن العام(الشرطة)

ولضيق المتسع اقتصرت الحديث عن السلطات التأديبية في ظل نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وذلك لتضمنه القواعد العامة لهذه السلطات. [2]

---

[1]..العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق ، ص 387

[2]. انظر في ذلك كتاب نوفان العجارمة في سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة.

المطلب الرابع

العقوبات التأديبية

يؤدي ارتكاب الجريمة التأديبية إلى فرض عقوبة تأديبية توقع بحق الموظف العام مرتكب ذلك الجرم المتمثل بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال توقيع العقوبات التأديبية بحق أشخاص لا يتمتعون بصفة الموظف العام، شأنها في ذلك شأن الركن المادي في الجريمة التأديبية وهي أن يكون الفاعل (مرتكب المخالفة التأديبية) موظف عام.

وتعرف العقوبة التأديبية بأنها " إجراء إداري يستهدف أساسا حسن سير المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة المسلكية، وبمعنى آخر توقع لعقاب و ردع مخالفة الواجبات المسلكية." [1]

وطالما أن العقوبات التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية فلابد التقيد بما ورد عليه النص في نظام الخدمة المدنية أو في النظام الوظيفي وهو ما نص عليه المشرع من عقوبات على سبيل الحصر، وعلى الإدارة التقيد في هذه العقوبات عند محاسبة الموظف على المخالفة التأديبية وإيقاع الجزاء المناسب عند توقيع العقاب – مراعاة مبدأ الشرعية (إيقاع إحدى العقوبات المنصوص عليها) ومبدأ التناسب والملائمة (تناسب العقوبة و المخالفة من حيث النوع و المقدار وعدم الغلو) ومبدأ عدم جواز عقاب الشخص على الفعل مرتين (إذ لا يعاقب الشخص عن الفعل الواحد إلا مرة واحدة فلا يجوز أن يلاحق تأديبيا عن المخالفة التأديبية أكثر من مرة) – لذا تحدد أنظمة الخدمة المدنية العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية، وتعد غير هذه العقوبات التي ورد النص عليها غير مشروعة وجديرة بالإلغاء لعدم مشروعيتها لمخالفتها مبدأ المشروعية، إذ أن ما أورده المشرع من عقوبات هو على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال و بالتالي العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر على غرار و نمط العقوبات الجزائية و يكمن الاختلاف بينهما بعدم وجود مقابلة للمخالفة المسلكية و العقوبة التأديبية، بمعنى آخر أن المشرع قد حدد العقوبات التأديبية دون ربطها بالمخالفات المسلكية ترك أمر تحديد

---

[1]. شطناوي، علي خطار ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 528

العقوبة المناسب للسلطة التقديرية للإدارة و التي قيدها بذات الوقت بالمبادئ التي تعتبر ضمانات للموظف المخالف عند إيقاع العقوبة حتى لا تتعسف الإدارة بسلطتها عند إيقاع العقوبة، وعدم إعطاءها السلطة المطلقة بتقرير العقوبة للمخالفة المسلكية.

وعليه، إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أوفي تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، والمتمثلة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية. توقع عليه العقوبات التالية –والتي تم تحديدها تصاعديا تبدأ بالعقوبة البسيطة وتنتهي بالعقوبة الأكثر جسامة، كما نصت عليها المادة 141 من نظام الخدمة المدنية [1]:-

1- **التنبيه** : وهو لفت عمل الموظف لما ارتكبه من مخالفة لواجبات وظيفته، وهو عقوبة تأديبية كما نص عليه نظام الخدمة المدنية، إلا انه قد يعتبر مجرد إجراء إداري تستهدف به الإدارة تنبيه الموظف بالمخالفة المسلكية وتذكيره بالوجبات الملقاة على عاتقه وهذا يرجع إلى ما يقرره النظام الوظيفي الذي يتبع له الموظف العام – التشريعات الخاصة التي تنظم شؤون موظفيها -.

3- **الإنذار**: وهو تحذير للعامل من الإخلال بواجبات وظيفته، كي لا يتعرض لجزاء اشد، وعباراته أقسى من التنبيه فهو يتضمن الزجر و التوبيخ و التهديد بإيقاع عقوبة اشد في حال التكرار. ويلاحظ أن السلطة التأديبية ليست مقيدة بأي قيد بالنسب لعقوبة الإنذار كما هو الحال مثلا بالنسبة للحسم من الراتب المقيد بعدد الأيام و بعدم التكرار في الشهر الواحد. كما أن عقوبة الإنذار قد منحت للسلطة الرئاسية في توقيع الإنذار في حال المخالفة وعدم اشتراط مجلس تأديبي لفرضه وذلك لبساطته إذ أنه يعتبر عقوبة أدبية لا تنطوي فيها إنهاء حياته الوظيفية أو حرمانه من الحقوق.

---

[1]. نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، وفق تعديلات 2009.

3- **الحسم من الراتب:** يعتبر عقوبة تأديبية مالية تنصب على المرتب الذي يتقاضاه الموظف - بسبب قيامه بأعمال وظيفته بصورة دورية منتظمة - والسلطة التأديبية مقيده في توقيع هذه العقوبة بأن الحسم (الخصم) لابد وان يكون من الراتب الأساسي الذي يتقاضاه الموظف في الشهر و بالتالي لا يدخل من ضمنه العلاوات أو المكافآت التي تترتب للموظف، ومقدار هذا الحسم هو راتب الموظف عن سبعة أيام في الشهر الواحد، وان عقوبة الحسم من الراتب لا تتكرر خلال الشهر الواحد بتكرار المخالفات المسلكية للموظف الواحد.[1]

4- **حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.**

5- **حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.**

6- **الاستغناء عن الخدمة** : وهو كما نصت عليه المادة 170 من نظام الخدمة المدنية "يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا أوقعـــت عليـــه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3-5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام ولا يجوز السماح له بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية .

[1]. نص المادة 141 /ب، نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وفق تعديلات 2009

7- العزل: إذ يعزل الموظف من الوظيفة في إحدى الحالات التي نصت عليها المادة 171/أ من نظام الخدمة المدنية " أ- يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:-

1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.

2- إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة.

3- إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله. "

ونخلص من ذلك بالقول، إذا أمتنع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي – حكم بإلغاء قرار إداري ما- فإن تصرف الموظف بالامتناع عن التنفيذ يعتبر بمثابة المخالفة المسلكية و التي تشكل الركن المادي للجريمة التأديبية و بتوافر باقي الأركان و الشروط التي تم التطرق إليها سابقا، فإن هذه الجريمة التأديبية تستوجب المعاقبة عليها، ويعود أمر تحديد العقوبة المناسبة للسلطة التقديرية للسلطة التأديبية بما تراه مناسبا و ملائما لمعاقبة الموظف الممتنع عن التنفيذ.

النتائج والتوصيات

تعرضنا في هذا البحث لبعض النقاط التي ثار حولها جدل وخلاف كبيرين بين فقهاء القانون الإداري، وقد أوضحنا ذلك بشيء من التفصيل خاصة فيما يتعلق بحجية الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة وامتناع الإدارة عن تنفيذ هذه الأحكام وهل يعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي يعطي الحق للمتضرر منه الطعن فيه ومن خلال البحث وجدنا أن قانون محكمة العدل العليا قد حسم هذا الخلاف باعتباره امتناع الإدارة بحكم القرار الذي يمكن الطعن فيه أمامها.

وتثور مشكلة هذا البحث كما أوضحناها بامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر في مواجهتها ولغير مصلحتها، إذ أن مشكلة امتناع الإدارة لا تثور إذا ما تمخض القرار الإداري عن نتائج تصب في مصلحتها، وعودا على بدء فما هي الوسائل التي بموجبها يمكن إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر في غير مصلحتها، وما هي الآليات التي يمكن من خلالها تنفيذ هذه الأحكام متجاوزين السلطة التقديرية للإدارة والعوائق والمبررات التي قد تضعها لعرقلة تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار قد صدر عنها، كل هذه الاستفسارات وغيرها اجبنا عليها من خلال معالجة مشكلة البحث في متنه.

وقد توصلنا إلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء قد يواجه بتحريك مسؤوليتها القانونية سواء أكانت مدنية أو جزائية أو سياسية أو تأديبية، وتوصلنا من خلال البحث إلى أن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة ما هي إلا نتيجة أو اثر قانوني يترتب على مخالفتها لقاعدة قانونية تتمثل بتجاوزها لصلاحياتها الموكلة إليها بموجب نصوص القانون أو تجاوزها وتعسفها في استخدام صلاحياتها التقديرية، أو امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي قطعي، وبالنتيجة فقد توصلنا إلى أن هذه المسؤولية ناتجة عن هذه التجاوزات وهي ليست وسائل لتنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر في مواجهة الإدارة لإلغاء قرار إداري صدر عنها.

وعليه كان لابد من البحث عن وسائل فاعلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية وإسباغ الصفة التنفيذية عليها حتى لا تبقى حبرا على ورق وحتى نفوت الفرصة على الإدارة بتجاوز هذه الأحكام والتحايل عليها والمماطلة والتسويف في تنفيذها.

ورغبة منا في ملاحقة التطور الحاصل في عجلة التقدم القانونية بشكل عام، وفيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بإلغاء القرارات الإدارية بشكل خاص، فقد بات في اعتقادنا أن هناك ضرورة ملحة في متابعة هذا التطور سعياً لتحقيق العدالة القانونية والاجتماعية المنشودة بين الإدارة والأفراد المتضررين من قراراتها، متجاوزين بذلك الحجج والذرائع التي تلقي بها الإدارة كلما تجاوزت حدود القانون ومنها تذرعها الدائم بالطبيعة الخاصة للقانون الإداري والأعمال الإدارية وعدم أمكانية تطبيق القواعد القانونية العامة على أعمالها لنرد عليها بان الطبيعة الخاصة لها ولأعمالها وللقرارات التي تصدر عنها ما هي إلا وسيلة لتحقيق النفع العام ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتجاوز الوسيلة الغاية التي وجدت من اجلها ، إذ لا يجوز السكوت عن حجج الإدارة إذا كانت لمجاوزة القانون وخرقه والاعتداء على مصلحة الفرد الذي ما وجدت الإدارة أصلا إلا لخدمته والعمل على تلبية حاجاته، وان أي اعتداء من الإدارة على مبدأ المشروعية بمفهومه العام هو تجاوز للمصلحة العامة ويوجب ملاحقتها ومعاقبتها عليه.

ونظراً لأهمية الأحكام التي تصدر في مواجهة الإدارة لإلغاء قرار إداري صدر عنها يمس الذمة المالية للأفراد أو المراكز القانونية لهم وضرورة إسباغ الصفة التنفيذية على هذه الأحكام وإعمال منطوقها في مواجهة الإدارة فإننا ننادي بضرورة النظر بعين الاعتبار لبعض الأمور والتوصيات التي قد تعين المشرع الأردني على تحقيق هذه الغايات التي أشرنا لها، ونوجز هذه التوصيات بما هو آت :

1- ضرورة أيجاد نظام قانوني يشمل قوانين وأنظمة وتعليمات تضمن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا وعدم ترك هذا التنفيذ لمحض صلاحيات الإدارة التقديرية، وذلك بوضع قانون تنفيذ للأحكام الإدارية يراعي الطبيعة الخاصة لها وللجهة التي أصدرتها والجهة التي سوف ينفذ عليها يصدر على هامش هذا القانون ما يلزم من أنظمة وتعليمات تضمن إنفاذ قواعده.

2- إنشاء دائرة تنفيذية تختص بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا، يقوم عليها مجموعة من الموظفين المختصين والمستقلين يرأسها قاضٍ منتدب لمتابعة شؤونها

واتخاذ القرارات الكفيلة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، الأمر الذي يستوجب أيجاد كوادر قضائية مؤهلة وقادرة على استيعاب الطبيعة الخاصة للأحكام التي تصدر في مواجهة الإدارة، وما قد يعترض تنفيذها من إشكالات قانونية وواقعية، ومنها امتناع الإدارة وتذرعها بطبيعة أعمالها الخاصة، لإيجاد قضاءٍ **تنفيذي** إداري واعٍ ومسؤول قادر على إصدار القرار المناسب وفقاً للمعطيات المطروحة أمامه.

3- تحديد الالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة بموجب أحكام هذا القانون وإيراد نصوص تشريعية صريحة تحدد فيها هذه الالتزامات المترتبة على الإدارة لتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري، وذلك مثلاً بتقييد سلطتها بإصدار قرار إداري جديد يتعلق بذات الموضوع قبل قيامها بإلغاء القرار الذي صدر حكم بإلغائه وان لا يترك لها المجال للتحجج بجهلها بالالتزامات الملقاة على عاتقها والمفروضة عليها حتى لا يؤدي ذلك إلى تأخير تنفيذ الأحكام القضائية وعرقلتها وهدر حقوق الأفراد المتعلقة بها.

4- تحديد مهلة بموجب أحكام هذا القانون توجب على الإدارة تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها ويمتنع على الإدارة فيه تجاوز هذه المهلة إلا لأسباب قانونية أو واقعية مبررة على أن تقترن بإذن وموافقة من رئيس دائرة التنفيذ المقترحة.

5- ضرورة النص على عقوبات تنفيذية رادعة للإدارة من مثل الغرامات أو المصادرة أو الحبس فيما إذا نهضت مسؤولية الموظف العام الفردية وتفعيل نصوص نظام الخدمة المدنية بإيقاع العقوبات التأديبية المنصوص عليها فيه في مواجهة الموظف المخالف.

6- ضرورة النص صراحة في القانون التنفيذ المقترح والقوانين العقابية المختصة على تحريك المسؤولية الجزائية للموظف العام والإدارة في حال الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو التنفيذ الناقص له أو التحايل عليه بإعادة إصدار القرار الملغي وتجديده بقرار لاحق، ذلك أن النص على مسؤولية الموظف العام الجزائية جاء في نص المادة (182) من قانون

العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 والتي اقتصر التجريم فيها على حالة إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم ولم يأتي على ذكر الامتناع الكلي أو الجزئي أو حالة تجديد القرار كما ذكرنا آنفاً لما تشكله من إضافة هامة وجوهرية لهذا النص القانوني باعتبارها تجاوزا صريحاً يعطل فاعلية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا في مواجهة الإدارة العامة بإلغاء قرارٍ إداري صدر عنها.

والله ولي التوفيق

الباحثة رنا إبراهيم الخطيب

المصادر والمراجع

أولا : الكتب و المؤلفات الفقهية :

- أبو العثم، فهد، (2005) **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة، عمان.
- الجرف، طعيمة، (1977) **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حافظ، محمود، (1987) **القضاء الإداري في الأردن**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الطبعة الأولى.
- حلمي، محمود، (1977) **القضاء الإداري – قضاء الإلغاء– القضاء الكامل – إجراءات التقاضي**، الطبعة الثانية.
- الحلو، ماجد، (2003) **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية– الدساتير المصرية– الأحزاب السياسية – التمثيل النيابي– النظام الانتخابي السلطات العامة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- الحيارى، عادل، (1972) **القانون الدستوري/النظام الدستوري الأردني**، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده، عمان.
- خليل، عثمان، (1956) **القانون الدستوري**، الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر.
- خليل، محسن، (1987) القانون **الدستوري والنظم السياسية**.
- الزعبي، عوض احمد، (2006) **أصول المحاكمات المدنية – التقاضي والأحكام وطرق الطعن**– الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل، عمان.
- السرحان، عدنان إبراهيم/ خاطر، نوري حمد، (2005) **شرح القانون المدني– مصادر الحقوق الشخصية**– دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان.

- السنهوري، عبد الرازق، (1973) **الوسيط في القانون المدني**، الجزاء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
- شطناوي، علي خطار، (2003) **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان.
- شطناوي، فيصل، (2003) **النظام الدستوري الأردني**، الطبعة الأولى، مطبعة الدستور التجارية، عمان.
- شطناوي، فيصل، (2004–2005) **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية.
- الشوبكي، عمر، (1982) **مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها**، الأردن/عمان.
- شيحان، إبراهيم عبد العزيز، (1994) **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الجزء الأول، الدار الجامعية، بيروت.
- الشيخ، عصمت عبد الله، (2005) **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الطماوي، سليمان، (1976) **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء–** ، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطماوي، سليمان، (1977) **قضاء التعويض**، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، (1982) **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، المجلد الثاني، الدار الجامعية.
- عبد الواحد، حسني، (1984) **تنفيذ الأحكام الإدارية**، مطابع مجالس الدفاع الوطني، القاهرة.
- عثمان، محمد مختار، (1973) **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العجارمة، نوفان العقيل، (2007) **سلطة تأديب الموظف العام** (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان.

- عصفور، سعد، (1985) **المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الغالي، كمال، (1967) **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، مطبعة الجامعة، دمشق.
- فهمي، مصطفى، (1966) **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دار النهضة العربية، الإسكندرية، الطبعة الثالثة.
- كنعان، نواف، (2006) **القضاء الإداري**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى.
- ليله، محمد، (1967) **القانون الدستوري**، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ملكاوي،بشار/العمري،فيصل، (2006) **مصادر الالتزام (الفعل الضار)**، عدد رقم (6)، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان.
- ياقوت، محمد ماجد، (2004) **شرح الإجراءات التأديبية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- يكن، زهدي، (1980) القضاء الإداري لبنان وفرنسا، الطبعة الأولى.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

- الشبلي، رحاب، (2002) **تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات المطعون بها**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية/كلية الدراسات العليا، عمان،الأردن.

ثالثا: البحوث العلمية:

- بطيخ، رمضان محمد، (1999) **كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية**، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة 43، العدد رقم 172.

رابعا: الأحكام والاجتهادات القضائية:

- منشورات مركز عدالة.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

خامسا: القوانين:

- الدستور الأردني لسنة 1952 .
- قانون البينات رقم 30 لسنة 1952 وفق تعديلات رقم 16 لسنة 2005.
- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 .
- القانون المدني الأردني رقم 34 لسنة 1976 .
- قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 .
- المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني نقابة المحامين، الجزء الأول، 2000
- نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وفق تعديلات 2009.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996 .

LEGAL MEANS TO ENSURE THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIAL RULINGS

by

Rana Ibrahim al khatib

supervisor

Dr. Nofan Mansor al A'ajarmeh

ABSTRACT

The importance of implementing the administrative judicial rulings of the supreme court of justice in the face of the administration as a legal guarantee to ensure the rights of individuals affected by the administration and its decisions, which is sponsor to force all parties of the nested structurein this process to proper execution of their obligations entrusted to them, whether they are the administration with its staff….or the individuals dealing with it, It also highlights its importance in achieving social justice and restore the rights of their owners and maintains the legal status acquired, and according to this active role which the administrative judicial rulings have in supporting the social credit in the internal relations, it should be protected from any thing could disturb its bath whether it was Procrastination or delaying or ignoring by the administration, so we should search at any detail could impede the functioning of this process, because that we specialized this study to find out what is the lawsuit of cancelling the decision to refrain from execution of the rule, which gave the affected person the right to recourse to the court and appeal the decision of administrative refrain the

execution, whether its decision positive or negative to refuse the execution or to implement parts of it, or execute it as a negative decision like the administrative silenceor non response to implement the execution, legally applicable refrain to obrtruct the execute of the administrative resolution depending on the proof which from mainstay of judicial system, its legal impact consequent upon considering it the mainstay, the practical and alternative legal means which can be recourse to prevent this refrain, reduce its effects and responsibility could the administrative handle because of this refrain, whether it was a civil or penalty or disciplinary or political responsibility, so I dicussed this topic and divided tis study in to two chapters through which I tried to determine the legal dimensions for this topic.

This study also talked about essence of cancelling the decision to refrain from execution lf the cancelling rule, its legal base which the appellant depended on when he filed a cancelling lawsuit, the proof of the issued execution, the jurisdiction to study this lawsuit and the supreme court of justice opinion.

Also it talked about the civil responsibility which the administrative handle because of the non-implementaion of the lawsuit, the jurisdiction to study the civil responsibility, its legal base and the judge power in compensation lawsuit because of non implementation of the administrative judicial rulings.

I talked about the penalty resopnsiblity of the official who refrain implementing the items of the lawsuit, his penalty when proofing this responsibility on hem and its items to face hem.

We treated the possibility of legal accountability for the administrative, in terms of its legal base, methods activation, the way to activate this accountability, disciplinary in terms of identifying the disciplinary offence, elements of crime.

This study based on mixing doctrine between the analyzingand rooting, and analyzinglegal texts doctrine which govern the subject of the study(texts of supreme court of justice law, number 12, of the year 1992, the penal code number 16, of the year 1960, the civil law number 43, of the year 1976, the civil service system number 30, of the year 2007, and rules of procedure of the house of representatives and

senate) the related conditions, rooting the terms and legal and jurisprudence expressions which related to the study topic and conditions to be provided.

At the end, the study abstracted a group of results recommendations, the most important of it were necessary of finding rationing for implementing methods in terms of the administrative judicial rulings, determine the commitment which the administrative responsible to implement these rules, determine its estimated power, we find the need to a legislative identify includes an organizing for issues concerns administrative responsibility and its employees in case they refused court ruling execution or execute parts of it or going to renewal the administration resolution as away to get through the court ruling issued to cancel it, to be that a positive reflection at the administrative and social life, and to broadcast safety between this combination parties of individuals and administration, the importance of creating a conscious environment for important of the supreme court of justice rules about the general system, the importance of its implementation and every thing related to the concerned parties.